

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI DE RÉFORME
DES
CONSEILS DE PRÉFECTURE

« Il ne suffit pas qu'une justice soit juste,
il faut qu'elle paraisse juste. »

BENTHAM.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 28 novembre 1910, à 4 heures

PAR

JULES DE BARJAC

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1910

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C. ☼, I. ☼, doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

MABIRE, ☼, I. ☼, professeur honoraire.

THALLER, ☼, I. ☼, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ☼, professeur honoraire.

FLURER, I. ☼, doyen, professeur de Droit civil.

GARRAUD, I. ☼, professeur de Droit criminel.

APPLETON (CHARLES), ☼, professeur de Droit romain.

COHENDY, O. ☼, I. ☼, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ☼, professeur de Droit international public.

APPLETON (JEAN), I. ☼, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ☼, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ☼, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ☼, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, I. ☼, professeur de Droit civil, assesseur du doyen.

BROUILHET, I. ☼, professeur d'Economie politique.

HUVELIN, A. ☼, professeur de Droit romain.

LÉVY, A. ☼, professeur de Droit civil.

GONNARD, A. ☼, professeur d'Histoire des Doctrines économiques et d'Economie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ☼, professeur de Procédure civile.

BECQ, J., I. ☼, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

Président : M. LAMEIRE, *professeur*.

Assesseurs : MM. { JEAN APPLETON
BOUVIER-BANGILLON } *professeurs*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI DE RÉFORME
DES
CONSEILS DE PRÉFECTURE

« Il ne suffit pas qu'une justice soit juste,
il faut qu'elle paraisse juste. »

BENTHAM.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le 28 novembre 1910, à 4 heures

PAR

JULES DE BARJAC

PARIS

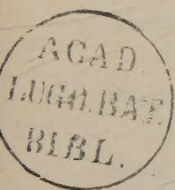
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1910



BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux.

- ARNAULD DE PRANEUF. — *Traité des juridictions administratives et particulièrement des Conseils de préfecture*, 1868 (chapitre VIII, IX, XIV, XV).
- AUCOC. — *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3^e édition, 1885.
- BAZILLE. — *Étude de la juridiction administrative à l'occasion de la loi du 21 juin 1865*, 1867.
- BÉQUET. — *Répertoire de droit administratif*, 1891 (tome VIII, page 193).
- BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e édition, 1908.
- BLANCHE. — *Dictionnaire général d'administration*, 1884 (page 822).
- BLOCK. — *Dictionnaire de l'administration française*, 3^e édition, 1891 (page 677).
- CABANTOUS. — *Répétitions écrites sur le droit administratif*, 5^e édition, 1873.
- CARPENTIER et FRÈREJOUAN DU SAINT. — *Répertoire général alphabétique de droit français*, 1895 (tome XIII, page 513).
- DARESTE. — *La justice administrative en France*, 2^e édition, 1898 (1^{re} partie, 2^e partie, chapitre 1^{er} et xxxiii).
- DUCROCQ. — *Cours de droit administratif* (2 volumes), 6^e édition, 1881, tome 1^{er}.

- DUCROCQ. — *Cours de droit administratif et de législation française des finances* (7 volumes), 7^e édition, 1897-1905, tomes I et II.
- ESMEIN. — *Cours d'histoire du droit français*, 8^e édition, 1907 (page 391, 461, 591).
- HAURIOU. — *Précis de droit administratif et de droit public*, 1901, 4^e édition.
- JACQUELIN. — *Les principes dominants du contentieux administratif*, 1899.
- LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (2 volumes), 2^e édition, 1896.
- MACAREL. — *Cours d'administration et de droit administratif de la Faculté de Paris*, 4 volumes, 1852-1857, tome I.
- PÉRIER. — *Traité de l'organisation et de la compétence des Conseils de préfecture*, 2 volumes, 1884, tome I, pages 1 à 51, 301 et suivantes, tome II, pages 1, 118, 417.
- SIMONET. — *Traité élémentaire de droit public et administratif*, 1885.

Thèses.

- ALLARD. — *Étude des principes d'existence et d'organisation de la juridiction administrative*, Paris, 1903.
- BERNARD. — *Examen critique des diverses théories proposées sur la réforme des Conseils de préfecture*, Paris, 1900.
- BOUCHARD. — *Des limites du contentieux administratif*, Paris, 1905.
- CARRIER. — *Du principe de la séparation de l'administration active et de la juridiction administrative*, Lyon, 1900.
- CHARRIER. — *Théorie générale de la juridiction administrative*, Paris, 1893.
- COMPAIGNON DE MARCHÉVILLE. — *Des Conseils de préfecture*, Paris, 1864.

- FRILEUX. — *La question de la suppression de la juridiction administrative*, Paris, 1903.
- LEMAIRE. — *La réforme des Conseils de préfecture*, Paris, 1901.
- LUCAS DE PESLOUAN. — *Histoire de la juridiction administrative sous la Révolution et sous l'Empire*, Paris, 1907.
- RODEN. — *La réforme administrative par la réforme géographique*, Paris, 1906.

Annales. — Journaux. — Revues.

Annales de l'École des Sciences politiques :

- « La justice administrative en France », par L. Aucoc, 1898, page 667.
- « Les Conseils de préfecture et les projets de réforme », par Imbart de la Tour », 1899, page 215.

Le Droit :

- « Les Conseils de préfecture », par Fernand Desportes, 29 novembre 1872.
- « Les Conseils de préfecture », par Reverchon, 9 et 10 décembre 1872.

Revue critique de jurisprudence en matière civile :

- « De la réforme des Conseils de préfecture », par Milcent, 1872.

Revue générale d'administration :

- « Les Conseils de préfecture », par un ancien conseiller de préfecture, 1887, pages 151 et 278, tome II.
- « La question du juge ordinaire en matière administrative », par A. Lavallée, 1887, page 257, tome III.
- « Avis du Conseil d'État du 2 août 1888 », 1888, page 216, tome III.

Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence :

« Les Conseils de préfecture et la question de leur suppression », par H. de Lalande, 1888.

Revue politique et parlementaire :

« Les Conseils de préfecture et la justice administrative », par L. Michoud, 1897, page 267, tome XII.

« Notes sur la réforme des Conseils de préfecture », par A. Bluzet, 1899, page 71, tome XX.

« La réforme des départements à propos d'une proposition de loi », par A. Brette, 10 novembre 1909.

Documents parlementaires.

27 octobre 1896. — BARTHOU, ministre de l'Intérieur :

« Projet de loi sur l'organisation des Conseils régionaux de préfecture ». (Annexes, Chambre des Députés, 1896, n° 2062).

17 janvier 1899. — MORLOT :

« Proposition de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de préfecture ». (Annexes, Chambre des Députés, 1899, n° 624).

19 janvier 1903. — FLOURENS :

« Proposition de loi tendant à la suppression des Conseils de préfecture ». (Annexes, Chambre des Députés, 1903, n° 678).

23 mars 1903. — GROSJEAN :

(Même objet). (Annexes, Chambre des Députés, 1903, n° 830).

7 avril 1903. — MORLOT :

(Même objet). (Annexes, Chambre des Députés, 1903, n° 898).

22 juin 1907. — CLÉMENTEAU, président du Conseil : au nom du Gouvernement :

« Projet de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de préfecture et la création de tribunaux administratifs de région. (Retiré par décret du Président de la République le 12 juillet 1908). (Séance du 13 juillet 1908, page 1715, 2^e colonne).

13 juillet 1908. — CLÉMENTEAU, président du Conseil : au nom du Gouvernement :

« Projet de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de préfecture et la création de tribunaux administratifs. (Annexes, Chambre des Députés, 1908, n° 2005).

28 novembre 1908. — MILLIAUX :

« Proposition de loi concernant l'organisation des Conseils de préfecture ». (Annexes, Chambre des Députés, 1908, n° 2140).

8 décembre 1908. — CHASTENET :

« Proposition de loi tendant à modifier la compétence des Conseils de préfecture et à assurer l'unité de juridiction par la création d'une Chambre administrative à la Cour de Cassation ». (Annexes, Chambre des Députés, 1908, n° 2153).

9 juillet 1909. — RIGAL :

« Rapport sur le projet de loi du 13 juillet 1908, fait au nom de la Commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation ». (Annexes, Chambre des Députés, 1909, n° 2676).

INTRODUCTION

Lors des dernières élections législatives, nous avons pu voir la réforme administrative figurer en tête des professions de foi les plus disparates. La raison en est bien simple : on ne se sent plus à l'aise dans le vieux cadre administratif qui nous enserre et tout le monde aspire à désaffecter l'édifice plus que séculaire dont nous sommes redevables à la loi du 28 pluviôse an VIII. Si l'on songe aux transformations considérables survenues depuis cette époque, à l'accroissement des services publics et à l'augmentation progressive du nombre des fonctionnaires qui en est la conséquence inéluctable, il est aisé de comprendre le besoin de changement qui anime tous les partis politiques à l'aube du vingtième siècle.

Sous les deux dernières années de la Monarchie et encore sous la période révolutionnaire, il appartenait à l'autorité administrative de trancher les litiges éclatant entre les particuliers et l'administration. Le fonctionnaire, auteur de l'acte générateur du conflit, se trouvait appelé à le solutionner. Quelles garanties pouvait offrir aux justiciables un tel magistrat, à la fois juge et partie dans la même cause !

Il fallait à tout prix faire disparaître cet abus. Ce fut l'œuvre du Consulat, grâce auquel chaque département fut pourvu d'un Conseil de préfecture, composé de juges spéciaux auxquels fut dévolue la connaissance du contentieux administratif.

Cette innovation ne manqua pas de déclencher d'ardentes critiques qui se perpétuèrent jusqu'à nos jours. Tandis qu'un parti, plus hardi, se formait pour demander la suppression des Conseils de préfecture, un autre, plus modeste, se contentait de poursuivre leur amélioration. Ni les uns ni les autres ne devaient réussir pleinement dans la tâche qu'ils s'étaient assignée. En effet, malgré les assauts répétés des premiers, notre juridiction administrative départementale est toujours debout ; malgré la louable insistance des seconds, certaines réformes, réclamées de tout temps, n'ont pas encore pu trouver place dans un texte législatif.

A cela nous entrevoyons trois causes principales :

1) Une réforme n'a accumulé les meilleures chances de succès qu'autant qu'elle a pu créer en sa faveur un fort courant de l'opinion publique. Bien que le mandat impératif n'existe pas légalement parlant, il est incontestable que le corps électoral impose plus ou moins à ses élus ses desiderata par la voie des comités. Or il faut reconnaître que le nombre de ceux qui s'intéressent à la réforme des Conseils de préfecture est relativement très restreint. Il importe peu à la grosse majorité des citoyens qu'on apporte des transformations dans l'organisation de ces tribunaux,

avec lesquels ils ont peu de rapports, dont ils connaissent imparfaitement le mécanisme. Des questions plus passionnantes sollicitent l'attention du peuple : ce sont les réformes sociales dont il attend plus de justice comme aussi plus de bien-être.

2) Les brusques changements de gouvernement, qui ont caractérisé le dix-neuvième siècle, n'ont pas été sans influence sur l'avortement des perfectionnements convoités. En 1846, une Commission, présidée par M. de Broglie, élaborait un projet de réforme des Conseils de préfecture ; il allait passer aux Chambres, lorsqu'éclatèrent les émeutes de février 1848. Le 9 avril 1851, le Conseil d'État, avec M. Boulatignier comme rapporteur, avait adopté un projet de loi introduisant d'heureuses modifications au sein des Conseils de préfecture. Soumis à l'Assemblée Législative, il fut renvoyé à l'étude d'une Commission, et celle-ci, sur le rapport de M. de Larcy, en avait approuvé les grandes lignes, quand survint le coup d'État du 2 décembre. Sous le Second Empire, l'organisation des Conseils de préfecture fut améliorée par la loi du 21 juin 1865, mais une proposition de loi sur la procédure, dont le Sénat était saisi le 10 juin 1870, ne put être votée par suite des événements de l'année terrible.

A cette cause, on peut en rattacher une autre plus actuelle, moins grave, mais qui, néanmoins, a son importance. Nous voulons parler des changements de législatures, qui renvoient trop souvent aux calendes grecques des réformes déjà mûres, par suite du renouvellement in-

tégréal de la Chambre des Députés tous les quatre ans. « N'est-il pas regrettable, dit la déclaration ministérielle du 9 juin 1910, que les efforts d'une législature, pour n'avoir pas abouti avant l'échéance du renouvellement intégral, soient voués à l'inefficacité et que le travail accompli se trouve en quelque sorte périmé ! (1). »

3) Enfin les intérêts locaux surtout s'opposent aujourd'hui à la diminution du nombre des Conseils de préfecture, qui comptent pourtant des partisans zélés. Plusieurs projets demandant la création de Conseils régionaux, à compétence territoriale plus vaste que celle des Conseils de préfecture, ont été déposés, émanés soit du Gouvernement, soit de l'initiative parlementaire : aucun d'eux n'a été suivi d'un rapport. Le fait est symptomatique à notre avis. Les électeurs des régions sacrifiées ne pardonneraient pas à leurs représentants la mise en vigueur d'une semblable disposition législative, et, à vouloir faire preuve d'indépendance, ceux-ci risqueraient fort de voir compromise leur réélection. Le département considère ses avantages présents comme un droit acquis et intangible ; il est prêt à qualifier d'injustice toute mesure qui lui paraîtrait porter préjudice à ses intérêts. L'esprit local « tient avant

(1) Il faudrait assurer la pérennité du travail législatif : « Afin de remédier à ces inconvénients et d'assurer la bonne marche et la continuité des travaux parlementaires, il nous a paru désirable de conférer aux élus du suffrage universel un mandat susceptible de se prêter au renouvellement partiel. » Déclaration ministérielle lue à la Chambre des Députés le 9 juin 1910 (*Journal officiel*, 10 juin 1910, page 2082)

tout à ce que ses traditions et ses usages, même avec leurs abus, soient respectés » (1). L'intérêt général est primé par la coalition des intérêts locaux ; c'est un des maux dont souffre le plus notre société.

Il semble d'ailleurs qu'une sorte de fatalité s'acharne à faire échouer toutes les tentatives de progrès sur le terrain qui nous occupe. Le 6 juin 1891, M. Constans, ministre de l'Intérieur, déposa, au nom du Gouvernement, un projet de loi que l'on pouvait s'attendre à voir aboutir puisque, conservant à chaque département son tribunal administratif, il consacrait seulement quelques améliorations dont personne ne contestait l'opportunité. Un rapport favorable fut rédigé par M. Krantz (2). Le 25 novembre 1892, les quatorze articles du projet furent votés par la Chambre des Députés, mais « au moment de passer au vote sur l'ensemble, on s'aperçut que l'Assemblée n'était plus en nombre, et l'accomplissement de cette formalité fut renvoyée à une séance ultérieure. Jamais on n'en entendit plus parler depuis lors et la question tomba dans l'oubli » (3). Il faut arriver en effet jusqu'au mois de juillet

(1) A. Brette : « La réforme des départements à propos d'une proposition de loi. » *Revue politique et parlementaire*, 40 novembre 1909.

(2) Rapport Krantz, 17 mars 1892 (Annexes, Chambre des Députés, page 631). — Projet Constans, 1891 (Annexes, Chambre des Députés, page 1375).

(3) Exposé des motifs d'une proposition de loi de M. Milliaux concernant l'organisation des Conseils de préfecture, déposée à la Chambre le 28 novembre 1908 (Annexes, Chambre des Députés, n° 2140).

1909 pour trouver un nouveau rapport sur les Conseils de préfecture. A ce moment, l'approche du renouvellement de la Chambre rendait trop pressantes certaines réformes pour que vînt en discussion celle qui nous intéresse.

La réforme des Conseils de préfecture présente un vif intérêt d'actualité, qui se double d'un intérêt plus grand encore, provenant de ce que son étude oblige à prendre position pour ou contre la justice administrative tout entière.

Pénétrés de cette idée qu'on ne peut tenter une réforme qu'autant que l'on connaît parfaitement l'institution qu'il s'agit de réformer, nous commençons le présent travail par un bref historique des juridictions administratives depuis l'antiquité jusqu'à nos jours. Nous estimons cette course dans le passé indispensable pour le voyage que nous devons faire vers l'avenir. Conduits ainsi dans le vif de notre sujet, nous nous attacherons ensuite à exposer et à combattre, aussi succinctement, mais aussi complètement que possible, la dangereuse thèse des adversaires de toute justice administrative. Notre troisième partie enfin sera consacrée à l'appréciation des différentes solutions proposées et à la défense de celle que nous jugeons la meilleure.

Nous n'avons certes pas la sotte prétention d'apporter au débat des éléments strictement personnels. C'est un domaine qui a été déjà trop bien parcouru en tous sens pour que nous gardions l'espoir d'y découvrir des choses neuves. Plus modeste est notre ambition. Avant tout, nous

avons cherché à nous faire une opinion d'après les projets de loi et les écrits de toutes sortes publiés sur les Conseils de préfecture, et à consigner dans cet ouvrage les arguments principaux sur lesquels s'étaie notre conviction. Nous ne demandons qu'à apporter notre faible contribution aux excellents travaux des auteurs et des hommes politiques qui, bientôt, nous aimons à le croire, verront leurs efforts récompensés par un texte de loi dont juges et plaideurs n'auront qu'à se louer.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE RAPIDE DE LA QUESTION

A. — Origine des Conseils de préfecture.

I. — DANS L'ANTIQUITÉ.

Dans les anciennes républiques de la Grèce et de Rome, le peuple avait coutume de faire lui-même ses affaires ou de s'en décharger sur des délégués par lui élus, auxquels il accordait son entière confiance. La possibilité de pouvoirs séparés n'était même pas soupçonné : l'*imperium*, la *juridictio*, la *jus edicendi* étaient les trois faces d'un pouvoir unique siégeant dans les mêmes mains. En vain chercherait-on dans ce chaos une trace, si vague fut-elle, de justice administrative.

L'avènement de l'Empire à Rome semblait certes peu fait pour donner naissance à la notion de l'État se soumettant à la décision d'un juge. Grossie par la légende, l'histoire nous dépeint l'empereur conduisant le char primitif de l'État au mieux de ses intérêts et de ses appétits sans autre frein que son caprice, subordonnant à un doigt levé ou abaissé la vie des foules esclaves qui escortent sa marche triomphale. Faisant taire notre impatience d'aller de l'avant, si nous étudions un peu cette époque de brutale tyrannie, nous ne manquons pas de remarquer que

cette fièvre despotique va précisément faciliter l'éclosion du premier germe de justice administrative.

Dans les provinces impériales, l'Imperator créa des procureurs chargés d'administrer sa fortune (*procuratores rei privatae Caesaris*), et par conséquent sous son entière dépendance. Ces procureurs ne tardèrent pas à devenir juges en matière fiscale, puis prirent le nom de rationales, ainsi qu'en témoigne un rescrit de 313 (Constantin), d'après lequel *ad fiscum pertinentes causas rationalis decidat* (1).

Au début de son ouvrage sur *La Justice administrative en France*, M. Dareste écrit : « C'est dans l'Empire Romain qu'il faut pourtant chercher le germe de la justice administrative : elle naquit avec l'administration romaine dont les magistrats nommés par l'empereur, responsables envers lui seul, furent subordonnés les uns aux autres et soumis à une sorte de hiérarchie militaire. La politique impériale voulut avoir pour les affaires administratives des juges spéciaux, plus directement et plus étroitement dépendants. A côté des gouverneurs investis de la juridiction ordinaire, dans chaque province elle institua les procureurs qui, d'abord investis de fonctions administratives, ne tardèrent pas à devenir seuls juges des affaires fiscales.

Entraînée dans la chute de l'Empire Romain, cette tentative d'organisation administrative ne put produire de

(1) Dareste : *La justice administrative en France*, pages 1, 2, 3.

fruits. Au surplus, le peu de parenté de cette institution avec nos conceptions actuelles nous autorise à ne pas autrement insister sur un point qui ne paraît présenter ici qu'un pur intérêt d'érudition.

II. — SOUS L'ANCIEN DROIT.

Les premiers rois de notre histoire n'avaient ni le temps ni la culture d'esprit suffisante pour avoir l'idée d'un contentieux administratif en dehors du contentieux ordinaire. Guerroyer pour agrandir leur territoire et fortifier leur autorité était la principale occupation de ces chefs militaires à pouvoirs indéfinis : les armes primaient incontestablement la toge. En fait les assises du pouvoir central ne reposaient que sur des apparences, et promptement nous voyons celui-ci s'affaiblir et s'émietter au profit des seigneurs, qui, loin de lui prêter secours, ne songèrent qu'à en attirer à eux la plus large part. Ils y réussirent, mais un pareil morcellement ne pouvait durer sans danger pour la société. D'ailleurs les blessures portées à l'ambition royale par ces rivalités satisfaites demandaient réparation. Jalouse de ses droits méconnus, de ses intérêts sacrifiés, la couronne lutta pour les ressaisir ; l'institution de juridictions administratives lui fournit un des moyens de parvenir à son but.

Dès Philippe le Bel commence à se faire jour l'idée de

confier à des autorités spéciales la connaissance des matières touchant à l'intérêt général. La Cour du roi, organe primitif, engendre la Chambre des Comptes, qui, pendant le quatorzième siècle, sera la grande juridiction administrative du royaume. Depuis l'ordonnance de 1319 (Philippe le Long), celle-ci se constitue en corps permanent muni de membres titulaires. Une déclaration royale du 13 mars 1390 nous la présente comme chargée de « toutes choses et besoignes quelconques touchant et regardant l'héritage du roi ». Entre dans son ressort tout ce qui a trait à l'administration des biens domaniaux et aux finances de la couronne, aux recettes comme aux dépenses, et c'est devant elle seule que sont susceptibles d'être portés les appels contre ses propres décisions.

Avec le temps l'édifice administratif se complique. Provoqués par des guerres incessantes les impôts se sont multipliés ; d'accidentels ils sont devenus permanents. Trop peu usitée encore pour avoir produit l'immovibilité, que M. Esmein appelle « sa conséquence juridique », la vénalité des offices (1) commençait à faire pénétrer un souffle d'indépendance au sein de la Chambre des Comptes. Arracher à cette Cour souveraine une portion de ses pouvoirs pour la distribuer à des juges moins puissants : tel fut le remède employé alors. La justice administrative va se trouver pour ainsi dire pulvérisée ; il existera autant

(1) Dès 1356 nous voyons les États Généraux formuler des plaintes contre elle. (Esmein : *Cours d'histoire du droit français*, page 440).

de juridictions et de procédures spéciales qu'il y a d'ordres d'idées différents. Nous voyons fonctionner la Cour des monnaies, la Juridiction des Eaux et Forêts, la Chambre du Trésor ou Bureau de Finances, etc., etc. On crée la Cour des Aides (1), souveraine en matière d'impositions, recevant les appels des Élections, Greniers à sel, Maîtres des ports, Bureaux des traites. Dans les provinces surgissent de nouvelles Chambres de Comptes : en 1789 nous en en comptons douze de même que nous trouvons encore deux Cours des Aides (2). Toutes ces juridictions, administrations, sont « presque uniquement organisées, dit M. Laferrière, en vue des affaires domaniales, fiscales et de comptabilité publique » (3).

Certains auteurs, dont M. Jacquelin (4), soutiennent qu'aucun tribunal administratif n'a existé avant la fin du seizième siècle. Chambre des Comptes, Cour des Aides, Cour des Monnaies ne sont, suivant eux, que de simples tribunaux judiciaires soumis comme les autres au contrôle supérieur de cassation du Conseil du roi. Chargés de quelques contestations administratives, ils partagent avec les parlements, juges ordinaires des contestations privées,

(1) Les aides étaient des contributions indirectes perçues sur la vente de certains objets de consommation.

(2) L'une à Paris, l'autre à Montpellier. (Esmein : même ouvrage, page 392).

(3) Laferrière : *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, tome I, pages 145 et 146.

(4) Jacquelin : *Les principes dominants du contentieux administratifs*, titre II, chapitre 1.

le pouvoir de prononcer des peines privatives de liberté et même de la vie.

Avec la confusion et l'enchevêtrement de pouvoirs régnant sous l'Ancien Régime, on aurait tort de tenter d'y découvrir des tribunaux administratifs parfaits. Il est naturel que les parlements, auxquels la création de ces derniers enleva une part d'attributions, aient cherché à en conserver, à en reprendre même le plus possible. Avant le dix-septième siècle le pouvoir royal sera trop faible pour contrecarrer leurs empiètements. Nous reconnaissons que les jeunes juridictions spéciales avaient « une compétence criminelle accessoire pour punir les délits qui se commettaient en violation des règles administratives dont elles avaient la garde » (1). Sans doute leur compétence est fixée arbitrairement, puisqu'elle ne dérive que de la seule volonté du roi. Néanmoins ces tribunaux existent indépendants en principe des corps judiciaires, connaissant des intérêts financiers et domaniaux de l'État. C'est pourquoi, forts de l'opinion d'auteurs qui font autorité en la matière : MM. Dareste, Esmein, Laferrière (2), nous leur accordons sans hésitation l'épithète d'administratifs. Lentement ces juridictions rudimentaires vont se transformer cependant que se développera la sphère du contentieux administratif. Il arrivera peu à peu à embrasser tout ce qui intéresse l'autorité royale et l'exercice de la puissance publique.

(1) Esmein : page 391.

(2) Dareste : 1^{re} partie, chapitres 1, 2, 3, 4, 5. — Esmein : page 391 et suivantes. — Laferrière : tome I, livre I, chapitre 1.

L'extension de plus en plus accentuée de la vénalité et de l'hérédité des offices avait relâché le lien unissant au trône les diverses juridictions et le besoin d'un remaniement complet se faisait sentir. A partir du dix-septième siècle débute une seconde phase de la justice administrative, concordant avec la marche de la monarchie vers le pouvoir absolu, précipitant cette marche par son extrême centralisation. L'ancienne aristocratie féodale, fortement ébranlée depuis trois siècles, n'aspirait qu'à refleurir en s'assurant l'appui du Parlement. Louis XIII, et plus encore son ministre Richelieu, usèrent de toute leur énergie pour ruiner ces prétentions. L'arme de combat sommeillait dans son fourreau, n'exigeant que le secours d'une main adroite et ferme pour rendre certain le triomphe du pouvoir central. Cette arme, c'était le principe de la « justice retenue », la règle déjà affirmée consistant à faire juge l'administration dans toutes les affaires intéressant l'État. Richelieu en fit si bon usage que son œuvre lui survécut. Sous son successeur Mazarin les corps judiciaires purent, il est vrai, un instant croire en leur revanche grâce à leur coalition avec la Fronde (1). Mais leur victoire fut éphémère. Le pouvoir central reprit rapidement tout son empire.

Des conseillers dévoués furent appelés aux côtés du roi pour l'aider dans ses décisions et donner à ses comman-

(1) Les intendants furent supprimés par la déclaration du 18 juillet 1648.

dements l'autorité qui devait s'attacher à leurs arrêts. « Tous les rois, dit un arrêt du Conseil du 19 octobre 1656 (1), ont trouvé nécessaire d'avoir auprès de leurs personnes un conseil par l'avis duquel ils puissent souverainement et de puissance absolue régler toutes les autres juridictions, décider les différends qui naissent entre elles, pourvoir aux évocations de droit, donner des juges non suspects à leurs sujets et retenir à eux la connaissance des affaires dont ils ont voulu se réserver la connaissance pour des considérations quelquefois importantes à l'État. » Aucun obstacle sérieux n'arrêtera plus maintenant l'élan de la monarchie vers l'absolutisme qui atteindra son apogée sous le règne du grand Louis XIV.

Sous ce monarque le Conseil du roi prit sa forme définitive en se sectionnant en plusieurs conseils dont le nombre variera suivant les circonstances. Les quatre principaux sont : 1) le Conseil d'en haut, Conseil d'État ou Conseil des Affaires étrangères ; 2) le Conseil des dépêches (2) ; 3) le Conseil des Finances, qui remplaça la surintendance des finances supprimée à la suite de la disgrâce de Fouquet ; 4) le Conseil des parties ou Conseil privé. En matière administrative le Conseil du roi pouvait tout. Au rôle de juge en premier et dernier ressort, de juge d'appel des intendants, il joignait celui de juge des conflits, d'arbitre

(1) Laferrière : page 16.

(2) D'après un règlement de 1630, dans ce Conseil « seront lues toutes les dépêches du dedans du royaume et sera délibéré des réponses de ce qui sera à faire à l'occasion d'icelles ». Esmein : page 471.

des compétences. « En tant que juridiction, dit M. Laferrière (1), il réunissait les attributions qui sont aujourd'hui partagées entre le Tribunal des Conflits, la Cour de Cassation et le Conseil d'État. » Le souverain en son Conseil « évoquait » telle décision administrative ou judiciaire qu'il lui plaisait, l'annulait à sa guise s'en s'occuper de motiver sa sentence. L'arbitraire s'étalait au sommet de la hiérarchie, d'où il débordait dans les provinces en la personne de ces mandataires de la Couronne qui s'appelaient les Intendants.

Les Intendants, c'est, a-t-on dit, le roi présent en la province. S'entourant de subordonnés, ils constituent le tribunal des gradués qui connaît, sauf appel au Conseil du roi, de tous les litiges où sont en présence l'intérêt administratif et l'intérêt privé. Ce tribunal est une lointaine contrefaçon de notre Conseil de préfecture.

Le contentieux administratif conféré à l'intendant est autrement vaste que celui des juridictions antérieures de premier degré. Il s'étend à toutes les questions relatives aux impôts directs et indirects ; aux travaux publics ; à la voirie ; aux services publics, civils et militaires ; aux autorisations de plaider, d'aliéner, d'emprunter des villes, des communes et des établissements de mainmorte ; enfin d'une façon générale à tout ce qui touche à la police. Les intendants président toutes les juridictions autres que les Parlements et ont un droit de surveillance sur tous les magistrats. Ils jugent en

(1) Laferrière : page 162.

dernier ressort les crimes contre la sûreté de l'État. Dans leurs luttes avec les Parlements et les gouverneurs des provinces, ils sont toujours soutenus par le roi et ils deviennent vite omnipotents. Le titre même qu'ils portent donne une idée du caractère et de l'étendue de leurs fonctions : ils se nomment « intendants de justice, police et finances, et commissaires départis dans telle ou telle généralité du royaume pour l'exécution des ordres du roi ».

Nous avons divisé exprès ce bref exposé de la justice administrative sous l'Ancien Régime en deux périodes bien distinctes, afin de mieux montrer les différences qui les séparent et l'évolution qui se dessine dans la deuxième période vers nos conceptions modernes en l'espèce. En réalité elles ne sont point coupées par une cloison étanche, et nombreux sont leurs chevauchements. Le pouvoir royal, conservateur par nécessité, laisse subsister les rouages devenus inutiles du fait de l'attribution de leurs fonctions à d'autres plus récentes. Mais nous ne pensons pas trop altérer la vérité en cherchant à jeter un peu de lumière dans cet édifice où l'on ne se sent guidé par aucun principe rigide.

Il serait puéril de chercher à approfondir les institutions administratives de l'Ancien Régime, même de la seconde période, pour essayer d'y découvrir des points certains d'assimilation avec celles du siècle que va ouvrir la Révolution. Il importe de se souvenir que, seulement vers le milieu du dix-huitième siècle, Montesquieu va mettre net-

tement en lumière le principe de la séparation des pouvoirs. Jusqu'en 1789 la confusion est complète entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif détenus à la fois par les Parlements (1).

Malgré des apparences contraires l'autorité administrative n'est pas non plus totalement séparée de l'autorité judiciaire. Tandis que la première peut encore prononcer des peines corporelles et qu'elle accapare, en la personne des intendants, certaines matières du domaine judiciaire, la seconde n'a pas de limites bien fixes à sa compétence. De plus l'action, la délibération et le jugement sont étroitement unis. L'administration tombe ici sous le reproche qu'on lui a souvent fait d'être juge et partie dans la même cause, et de n'offrir ainsi aux particuliers aucune garantie d'impartialité.

De nos jours la juridiction administrative fonctionne non seulement dans l'intérêt de l'administration, mais dans celui de tous les citoyens : si par elle l'administration est à l'abri du joug que pourrait lui imposer le pouvoir judiciaire, par elle aussi les particuliers sont protégés contre le despotisme possible du pouvoir exécutif. Rien de semblable sous la monarchie absolue. L'intérêt privé n'entre pas en jeu à la naissance des tribunaux administratifs. Le souverain les imagine pour soustraire ses actes personnels au contrôle des juges ordinaires souvent

(1) Le Parlement participe à la puissance législative par l'enregistrement des ordonnances, par le droit de remontrance et par les arrêts de réglemens.

hostiles à son autorité, pour rendre l'administration réellement indépendante.

Les juridictions administratives existent, mais un abîme les sépare de la notion que nous avons du rôle qu'elles sont destinées à jouer dans une société bien constituée. La Révolution nous fournira bon nombre de matériaux à utiliser pour combler cet abîme.

III. — DE 1789 A L'AN VIII.

Parmi les vœux multiples énoncés dans les cahiers destinés aux États Généraux en 1709 figurait celui « qu'il soit établi une ligne de démarcation certaine qui prévienne la confusion des objets d'administration et de ceux de juridiction ». Séparation des pouvoirs administratif et judiciaire jusqu'ici inappliquée, suppression des innombrables tribunaux d'exception : tel était le programme à exécuter. La Révolution, avec la hâte qui la caractérise, va jeter immédiatement à bas toutes les créations administratives de l'Ancien Régime. Le 3 novembre 1789 les Parlements sont déclarés en vacances ; le 22 décembre les intendants ont vécu. Un décret des 7-11 septembre de l'année suivante supprime les Élections, Greniers à sel, Cours des aides, Cour des monnaies ; puis un nouveau décret des 17-29 septembre 1791 fait disparaître les Chambres des

Comptes (article 12). Le Conseil du roi, qui ne fonctionne plus, est définitivement emporté par la loi des avril-23 mai et celle des 27 avril-6 juillet 1791 (1).

L'Assemblée Constituante proclame énergiquement la séparation absolue des autorités administrative et judiciaire dans la loi d'organisation judiciaire des 16-24 août 1790 (titre II, article 13) : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions (2). » Lentement les doctrines des philosophes du dix-huitième siècle, et particulièrement celles de Montesquieu, s'étaient infiltrées chez les esprits cultivés, qui tentèrent de les mettre en pratique dès l'effondrement du pouvoir royal (3). Une autre considération, moins théorique celle-là, fit écarter des tribunaux judiciaires tout litige où se trouve en jeu l'administration. Oubliant les résistances souvent justifiées et fécondes que les Parlements avaient opposées aux caprices du trône, pour ne se rappeler que leur récente hostilité aux réformes concédées par Louis XVI,

(1) Jean Lucas de Peslouan : *Histoire de la juridiction administrative sous la Révolution et sous l'Empire*, titre I, chapitre 1^{er}.

(2) Voir dans le même sens : Constitution de 1791 (titre III, chapitre 3, article 3).

(3) Voir *Déclaration des Droits* du 26 août 1789 (article 16) : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ou la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. »

l'Assemblée Constituante suspectait les magistrats d'être réactionnaires. « Il ne s'agissait plus, dit M. Dareste, de confier à deux personnes différentes les fonctions d'administrateur et de juge, mais bien de laisser l'administration seule juge en sa propre cause pour ne pas la subordonner aux tribunaux (1). »

Le comité d'organisation judiciaire proposa d'établir dans chaque département un tribunal d'administration composé de cinq juges élus. Peut-être cette solution, la seule vraiment bonne, eut-elle abouti sans l'intervention du député du Tarn, Pezons, qui proposa de laisser aux directoires le contentieux administratif : « Vous allez établir quatre-vingt-trois Cours des aides, couvrir la France de juges, accabler les peuples de frais et les tourmenter encore par des questions de compétence. Vous avez sagement établi dans chaque département un directoire de huit membres, et dans chaque district un directoire de quatre membres. Ces directoires, composés d'hommes choisis par le peuple, pour un temps court et toujours en activité, doivent conduire toutes les affaires de l'administration. Pourquoi ne videraient-ils pas les questions contentieuses qui en dépendent ? » (Séance du 27 mai 1790.)

Ce raisonnement, qui n'était qu'un demi remède, prévalut et fut consacré par la loi des 7-11 septembre 1790. Au chef-lieu du département l'assemblée administrative se trouve donc partagée en deux sections : d'une part le

(1) Dareste : page 136.

Conseil de département qui délibère ; d'autre part le Directoire qui agit et qui juge. Elues comme les juges civils, les autorités administratives semblaient présenter des garanties identiques.

Il y a loin des principes aux actes, surtout dans les périodes de troubles où le gouvernement, sentant son manque de consistance, s'efforce de mieux asseoir son autorité, parfois par les moyens même qu'il critiquait chez son prédécesseur. Le législateur révolutionnaire, malgré sa bonne volonté, va laisser un accès aux abus en donnant aux directoires à la fois l'action et la juridiction, auparavant également réunies dans les mains des intendants. La confusion ne fait que s'accroître sous la Convention, où les comités de l'Assemblée et leurs délégués en province s'approprient le contentieux administratif, et sous le Directoire, où le Conseil délibérant disparaît (1). Mais on continue à écarter les tribunaux ordinaires : « Défenses itératives, dit la loi du 16 fructidor an III, sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient. » Et l'observation de cette défense était assurée par la loi du 21 fructidor (article 27) déclarant « qu'en cas de conflit d'attributions entre les autorités administrative et judiciaire, il serait sursis jusqu'à décision du ministre de la Justice qui en référerait, s'il était besoin, au Corps Législatif ».

De quels éléments se composait alors le contentieux

(1) Jacquelin : page 174.

administratif ? C'est ce qu'il reste à préciser et ce n'est point là chose facile. M. Laferrière s'en remet à un arrêté du Directoire du 2 germinal an V, d'après lequel sont actes administratifs « toutes les opérations qui s'exécutent par les ordres du gouvernement, par ses agents immédiats, sous sa surveillance et avec les fonds fournis par le Trésor public (1) ». Si par contre nous en croyons Merlin, procureur général au Tribunal de cassation, la jurisprudence ne reconnut pas à la compétence administrative les contrats privés de l'administration. « Si ces baux, dit-il, ces transactions, ces contrats donnent lieu à des contestations, le pouvoir judiciaire ne pourra donc pas en connaître ? Ce sont là, il faut en convenir, des idées nouvelles, parlons plus juste des idées bizarres, qui répugnent à toutes les notions reçues, qui révoltent le bon sens (2). » En réalité le domaine du contentieux administratif paraît s'être étendu aux litiges dans lesquels l'intérêt général prime l'intérêt privé. A cause des ventes domaniales l'administration se réservera le contentieux des biens nationaux et en toutes choses elle fixera elle-même jusqu'où peut aller sa juridiction.

Malgré de sérieuses imperfections dues aux circonstances politiques, l'œuvre de l'époque révolutionnaire fut profitable à la cause de la justice administrative. Désor-

(1) Laferrière : tome I, page 477.

(2) Bouchard : *Des limites du contentieux administratif*, pages 47 à 51.

mais il était acquis que chaque pouvoir a une sphère d'action à lui propre au delà de laquelle il ne doit pas se mouvoir. Il était acquis également, bien qu'aucun critérium certain n'eût été établi, qu'un contentieux administratif existe distinct du contentieux ordinaire, et par cela même attribué à des organes différents. « L'administration avait fondé sa compétence ; il ne lui restait, dit M. Dareste, qu'à organiser sa juridiction. »

B. — Création des Conseils de préfecture en l'an VIII.

Le coup d'État du 18 brumaire fut le signal de la réaction qui devait fatalement résulter des excès mêmes de la Révolution, le premier jalon planté par Bonaparte sur la route qui, franchissant sans arrêt l'étape du Consulat à vie, aboutissait à l'Empire. La sagesse commandait au premier Consul de ne pas anéantir l'œuvre de 1789, mais de la refondre en y laissant pénétrer un faible courant d'Ancien Régime. Excellents furent les résultats de cet éclectisme. C'est à leur dualité d'origine « que les institutions administratives du Consulat ont dû leur force et leur durée, parce qu'elles représentaient à la fois des traditions séculaires et leur appropriation éclairée à un régime nouveau » (1).

(1) Laferrière : page 214, tome I. — Voir dans le même sens

C'est alors que voit le jour la célèbre loi du 28 pluviôse an VIII, qui, dans son article 2, crée dans le département trois rouages distincts : le Conseil général qui délibère ; le préfet qui agit ; le Conseil de préfecture qui juge (1). Si le

M. Imbart de la Tour (*Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques*, année 1899, page 245) : « Cette restauration était faite de main de maître. Elle combinait et adaptait avec un art singulier de refonte et d'appropriation les éléments de l'ancien régime et ceux des assemblées révolutionnaires pour en former un tout qui semblait convenir à merveille aux idées et aux traditions de cette France si jeune et si vieille à la fois. »

(1) Les motifs qui ont déterminé le gouvernement de l'an VIII à distinguer le contentieux de l'administration active sont indiqués par le conseiller d'État Rœderer : « Remettre le contentieux de l'administration à un Conseil de préfecture a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que demande l'administration ; — pour garantir aux personnes intéressées qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureaux ; pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles et à ses formes ; — pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut guère attendre d'un jugement porté par un seul homme ; car cet administrateur qui balance avec impartialité des intérêts collectifs peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier : il peut être sollicité, par ses affections et ses haines personnelles, à trahir l'intérêt public ou à blesser les droits particuliers.

Sous le régime qui a précédé la Révolution, une grande partie du contentieux de l'administration était portée devant les tribunaux qui s'étaient fait un esprit contraire à l'intérêt du Trésor public. Leur partialité détermina l'Assemblée Constituante à réunir le contentieux de l'administration avec l'administration elle-même, et, comme cette assemblée remit les fonctions administratives à des directoires nombreux, elle crut pouvoir faire de ces corporations des espèces de tribunaux. En effet la justice pouvait trouver quelque sécurité à ce système ; c'est avec l'administration qu'il était incompatible, parce que

préfet rappelle l'intendant, le Conseil général succède au Conseil de département, et le Conseil de préfecture se rattache au directoire au moins quant à la compétence juridictionnelle. « Quoi de plus simple et de plus heureux que de distinguer l'action, la délibération et le jugement ? Cette distinction pourtant était une nouveauté ; c'est par là que l'œuvre de la loi est demeurée vraiment originale, et trois quarts de siècle écoulés depuis ont justifié la sagesse du législateur (1). »

Le Conseil de préfecture est à son origine un véritable tribunal. D'après l'article 4 de la loi de pluviôse, il connaît du contentieux des contributions directes, des travaux publics, des domaines nationaux et « des difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie » (2). Ni la loi de l'an VIII, ni l'exposé des motifs, ni les rapports qui ont précédé son adoption ne lui confèrent de pouvoirs consultatifs. Un seul pouvoir plutôt administratif que contentieux lui est accordé : celui de prononcer « sur les demandes qui seront présentées par les communautés des

les ordres du gouvernement et les lois elles-mêmes rencontraient la délibération là où elles ne devaient trouver qu'empressement à l'action et à l'obéissance.

Le gouvernement croit avoir pris un juste milieu entre l'ancien système qui séparait la justice administrative et l'administration comme inconciliables et le nouveau qui les cumulait dans les mêmes mains, comme si elles eussent été une seule et même chose. » (*Moniteur*, an VIII, page 553.)

(1) Marie : *De l'administration départementale*, 1882, Introduction, page xi.

(2) Ce dernier point fut confirmé par la loi du 29 floréal an X.

villes, bourgs ou villages pour être autorisées à plaider » (article 4, n° 6). C'est l'unique dérogation à notre théorie, encore est-elle bien faible : et une exception n'a jamais effacé la règle.

Les arrêtés du Conseil de préfecture peuvent être déférés au Conseil d'État ou, pour mieux dire, au souverain en son Conseil ; ils ont néanmoins force exécutoire par eux-mêmes (1). La compétence de notre nouvelle juridiction administrative départementale est territoriale, mais elle n'est pas générale, puisqu'elle ne s'exerce que dans les cas expressément prévus par un texte législatif : c'est une compétence d'attribution.

On a reproché à juste titre au gouvernement de l'an VIII de n'avoir pas osé aller jusqu'au bout de ses principes. Pourquoi, après avoir nettement séparé les trois fonctions administratives, donner à l'organe actif, au préfet, la présidence du Conseil de préfecture avec voix prépondérante ? Contre cette faute se dressèrent de sages protestations (2), qui grossiront jusqu'à nos jours en nombre et en intensité sans jamais recevoir pleine satisfaction. — Grâce à ce

(1) Voir la loi 29 floréal an X (contraventions de grande voirie). Avis du Conseil d'État, 23 thermidor an XII et 12 novembre 1811. Décret du 5 mars 1814 : « Considérant que les Conseils de préfectures sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires... » Laferrière : tome I, chapitre III, § 1. — L. 1889 (article 4).

(2) Daunou, rapporteur du projet du 23 pluviôse an VIII : « Juger entre les administrateurs et les administrés doit être le fait de plusieurs, parmi lesquels aucun n'administre. » *Moniteur*, an VIII, pages 586, 607, 612.

système on en arriva en effet à estimer que les Conseils de préfecture, délibérant déjà au contentieux de concert avec le préfet, pourraient l'assister utilement dans la décision des affaires purement administratives. Les attributions consultatives, inusitée en l'an VIII, ne tardèrent pas à naître et à prospérer par suite, croyons-nous, de cette sorte de légitimation que leur procurait à l'avance la collaboration admise du préfet et du Conseil de préfecture.

La place nous fait défaut pour analyser ici dans ses détails la grande loi administrative du 28 pluviôse. Ce serait au surplus nous exposer à d'inutiles répétitions puisque nous aurons l'occasion de revenir sur chaque point lorsque, dans notre dernière partie, nous examinerons les réformes qui nous semblent désirables. Un progrès considérable est fait sur l'état de choses antérieur. Il restera à parachever l'œuvre commencée en déterminant la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture, et en octroyant à leurs membres les garanties d'indépendance indispensables au bon fonctionnement de la justice administrative.

C. — Modifications postérieures à l'an VIII.

Avec l'âge les Conseils de préfecture acquièrent de l'importance et leurs attributions se développent sous la pous-

sée des lois nouvelles. Ils sont aujourd'hui régis par la loi du 28 pluviôse an VIII et par une foule de textes postérieurs (1). Les seules réformes vraiment sérieuses ont été accomplies par la loi du 21 juin 1865 (2), qui a très sensiblement amélioré leur organisation, et par celle du 22 juillet 1889 (3), qui les a enfin dotés d'une procédure si longtemps attendue. Si, parmi les transformations opérées au cours du dix-neuvième siècle, il en est, à notre humble avis, d'inopportunes telle que l'extension progressive des fonctions consultatives et délibérantes, par contre certaines échappent à toute critique. Les conditions d'aptitude et de nomination rendues plus sévères, les séances où le préfet préside se raréfiant par l'institution d'un vice-président, le ministère public créé, les audiences devenues publiques et le débat oral : ne sont-ce point là d'incontestables améliorations ?

Il faut rendre hommage au législateur qui a effectué ces excellentes réformes. Il a eu le mérite de marquer la route à suivre ; à ses successeurs doit revenir l'honneur d'atteindre le but convoité. Les changements à réaliser sont encore nombreux. Grâce à un recrutement plus cons-

(1) L. 29 floréal an X (contraventions de grande voirie) ; 44 floréal an XI (cours d'eau non navigables) ; 29 ventôse an XIII (plantation des routes et chemins vicinaux) ; 46 septembre 1807 (dessèchement des marais), article 35 et suivants, etc. — Élections départementales. L. 21 mars 1831 et 22 juin 1833 ; 31 juillet 1875 et 5 avril 1884, etc.

(2) Voir le décret du 30 décembre 1862 (audiences publiques).

(3) Voir le décret du 12 juillet 1863 (mode de procéder devant les Conseils de préfecture).

ciencieux, à un traitement plus élevé, à leur indépendance parfaite vis-à-vis de l'administration, grâce enfin à la limitation des affaires de leur ressort, nos tribunaux administratifs de département se verront protégés contre les assauts dont ils ont jusqu'à présent été l'objet.

De tout temps en effet la suppression pure et simple des Conseils de préfecture a eu des avocats convaincus et dix ans ne se sont pas encore écoulés depuis le dernier projet déposé en ce sens au Parlement (1). En conséquence, avant d'édifier nos réformes, force nous est de peser et de réfuter les arguments de nos adversaires.

Cette tâche terminée, le moment sera venu d'étudier le second système, celui du maintien avec transformations. Dans le cadre de ce dernier nous ferons entrer, pour plus de simplicité, l'examen des projets de loi qui, supprimant les Conseils de préfecture, les remplacent par des tribunaux administratifs régionaux. Le Conseil de préfecture actuel, malgré ses multiples attributions, reste un tribunal véritable quoiqu'imparfait, et il est entendu que seules feront partie du système de la suppression complète les doctrines qui exigent la disparition de toute juridiction administrative, au moins de premier degré.

(1) Proposition E. Morlot, 7 avril 1903.

DEUXIÈME PARTIE

SYSTÈMES PROPOSÉS POUR LA RÉFORME DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

CHAPITRE PREMIER

LE SYSTÈME DE LA SUPPRESSION

A. — Historique du système de la suppression.

Les imperfections que recérait l'organisme des Conseils de préfecture eurent tôt fait de déclencher sur eux de véhémentes critiques. A peine née, l'institution eut à se défendre contre un parti hostile qui voulait sa mort, les uns la condamnant à cause de ses défauts, les autres, plus logiques, n'admettant pas le principe même de la juridiction administrative.

Ceux-ci dirigèrent tout d'abord leurs attaques contre le Conseil d'État qui la personnifie et auquel ils reprochent de ne reposer que sur des lois virtuellement abolies depuis la fin de l'Empire. A la suite d'un article paru dans la *Revue Française* en mars 1828, et dont l'auteur était M. de Broglie, on proposa, lors de la discussion du budget, de rejeter les crédits affectés au Conseil d'État (séance des 6 et 7 juin 1829.) Ils ne durent vraisemblablement d'être votés qu'à l'engagement pris par le Gouvernement de présenter un projet de loi modifiant la situation. La Ré-

volution de 1830 ne permit de faire face à cette prouesse que plusieurs années plus tard par la loi du 19 juillet 1845.

Quand cette loi eût entouré la juridiction du Conseil d'État de garanties suffisantes, la lutte se circonscrivit aux Conseils de préfecture. Le développement progressif de leurs attributions avait rendu leurs vices plus saillants ; en même temps la complicité des circonstances politiques avait empêché toute réforme législative (1). Aussi le parti libéral n'a-t-il aucunement l'idée de désarmer. Les débats qui précèdent la loi du 24 juin 1865 lui offrent l'occasion de compter ses forces par l'entremise de MM. Bethemont et Ernest Picard, qui présentent un amendement demandant la suppression des attributions contentieuses des Conseils de préfecture.

Cet amendement est repoussé, mais ses partisans ne se tiennent pas pour battus, et l'avènement de la troisième République ne modère point leur élan. Le 29 juin 1871, M. Raudot demande la suppression des Conseils de préfecture. A son exemple, le 14 juin de l'année suivante, la Commission de décentralisation dépose un projet de loi (2) sur la portée duquel aucune illusion n'est possible. « La conséquence forcée de la suppression des Conseils de préfecture, dit ce projet, c'est la suppression du Conseil d'État comme juge d'appel de leurs décisions, et ce serait proba-

(1) Voir Introduction, page 9.

(2) L'Assemblée Nationale, par la loi sur le Conseil d'État du 24 mai 1872, qui consacrait le principe de la juridiction administrative, avait fait d'avance justice de ce projet, qui ne vint pas en discussion.

blement, dans un prochain avenir, l'abolition de toute justice administrative (1). » Depuis, les propositions en ce sens se succèdent sans discontinuité. Sans parler des anciennes, comme celle de M. Chevillon en 1886 et celle de M. Michelin en 1895, nous pouvons citer celles plus récentes du 17 janvier 1899 (M. Morlot), du 19 janvier 1903 (M. Flourens), enfin du 23 mars (M. Grosjean) et du 7 avril (M. Morlot) de la même année.

Il serait aujourd'hui excessivement difficile de rayer le Conseil d'État de nos institutions, grâce aux améliorations qu'il a subies, grâce surtout à la loi du 24 mai 1872, qui est sa charte actuelle. C'est pourquoi les intransigeants, peu nombreux, qui réclament la disparition de toute juridiction administrative, croient prudent de rassembler leurs coups contre les Conseils de préfecture, moins considérés et partant plus commodes à renverser (2).

Force nous est d'analyser loyalement les arguments de ces destructeurs systématiques et de peser leur valeur. En les réfutant, c'est la cause de la justice administrative que nous plaiderons.

(1) Laferrière : tome I, chapitre III (titres 2 et 3); chapitre IV (titres 1, 2 et 3).

(2) R. Frileux : *La question de la suppression de la juridiction administrative*, chapitre III.

B. — Exposé du système de la suppression.

I. — ARGUMENTS POUR LA SUPPRESSION.

1. — *Inconvénients du système actuel.*

A) *L'institution des Conseils de préfecture est contraire au principe de séparation des pouvoirs.* — Au sommet de leur argumentation, nos adversaires font miroiter le désormais immortel principe de la séparation des pouvoirs. La raison comme la justice, affirment-ils, proclament l'existence de trois pouvoirs indépendants : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Les citations abondent à l'appui de cette thèse dans l'*Esprit des Lois* : « Lorsque dans la même personne, écrit Montesquieu, ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice (1). »

(1) *Esprit des Lois*, chapitre vi, livre XI. Montesquieu ajoute : « Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des princi-

La Constitution de 1789 fait passer ce principe dans la pratique en donnant à une assemblée nationale le pouvoir législatif, au roi le pouvoir exécutif, à des juges élus à temps le pouvoir judiciaire. L'indépendance complète du pouvoir judiciaire est aussi reconnue par la Constitution du 5 fructidor an III, d'après laquelle « les fonctions judiciaires ne peuvent être exercées ni par le corps législatif, ni par le pouvoir exécutif », par la Constitution de l'an VIII, plus franchement encore par celle du 4 novembre 1848 (1). Si les lois constitutionnelles de 1875 sont muettes sur ce point, ce n'est là qu'une lacune à laquelle il est aisé de suppléer : leur silence parle clair en laissant toute leur valeur aux textes antérieurs qui n'ont pas été abrogés, aux règles que la raison et la tradition ont à tout jamais consacrées.

En fait comme en droit, il y a trois pouvoirs distincts. Or les Conseils de préfecture violent la règle de la séparation obligatoire du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire ; pourquoi dès lors les conserver ? En aucun cas et pour aucun motif, on ne peut détourner une part des attributions des tribunaux judiciaires pour les reporter sur d'autres juridictions qu'en vain tente de justifier le fallacieux prétexte de la raison d'État (2).

poux ou des nobles ou du peuple exerçait les trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers », etc., etc.

(1) Constitution 1789 (titre III, articles 3, 4 et 5 du *Principium*. — Constitution an III (article 202). — Constitution (1848 article 49).

(2) M. Morlot, dans sa proposition de loi de 1899, appelle les Con-

b) *Les Conseils de préfecture sont suspects en tant que tribunaux.* — Ayant conscience que cette incursion sur le terrain des principes n'est qu'un coup de bâton dans le vide, les ennemis de la justice administrative redescendent de ces sommets juridiques, qui se prêtent mal à leurs ambitions, pour attaquer de front les Conseils de préfecture. Là du moins ils seront sur la terre ferme des réalités et ils n'auront qu'à ouvrir les yeux pour voir et à voir pour amonceler les critiques.

Les Conseils de préfecture, disent-ils, sont trop mal organisés pour pouvoir être défendus par quiconque les connaît un peu. Le traitement dérisoire alloué à leurs membres empêche toutes qualités professionnelles d'y régner. La plupart des Conseillers sont de jeunes licenciés en droit sans expérience des affaires, ne faisant que passer dans cette fonction qu'ils n'envisagent que comme un stage utile, comme un tremplin apte à leur faire atteindre des situations plus lucratives et mieux considérées. Vassaux du préfet, qui leur dicte leur sentence, ils acceptent gaiement cette tutelle, persuadés que leur docilité est le gage de leur avancement.

Quelles garanties pourra bien avoir le justiciable, s'il ne trouve chez ses juges ni capacité ni impartialité? Comment ne protesterait-il pas contre un rouage qui, destiné à faire triompher ses droits, les méconnaît par sa servilité,

seils de préfecture « une incontestable exception au principe de la séparation des pouvoirs ». Voir aussi le rapport de M. Lefèvre-Portalis, en 1872 (*Journal officiel*, page 4207).

contre une juridiction instaurée pour rendre des jugements, et s'appliquant surtout, comme on l'a dit, à rendre des services ? Une telle juridiction est au moins suspecte, si elle n'est pas odieuse, et ce n'est qu'à contre-cœur qu'on s'y adressera. Sa suppression sera une œuvre d'équité.

c) *Les Conseils de préfecture sont inutiles en tant que conseils.* — Suspects en tant que tribunaux, les Conseils de préfecture sont de plus inutiles, superflus, en tant que conseils. « L'avis émis par le Conseil de préfecture, dit M. Morlot (1), est purement facultatif pour le préfet et le plus souvent celui-ci se borne à faire contresigner par les Conseillers une décision prise à l'avance. »

Leurs attributions consultatives n'ont aucune portée : c'est une simple formalité, dont le caractère obligatoire dans quelques cas prévus n'augmente en rien l'efficacité. Trop souvent l'inexpérience des Conseillers est un obstacle à toute observation sagace de leur part ; et l'avis conforme exigé par la loi s'obtient sans discussion aucune. Si, par exception, un membre du Conseil auquel son âge avancé permet un sursaut d'indépendance, vient à risquer une critique, le préfet peut passer outre avec d'autant plus d'aisance qu'il est sûr d'être approuvé par les Conseillers plus jeunes.

(1) Exposé des motifs de la proposition de loi de M. Morlot ayant pour objet la suppression des Conseils de préfecture (Chambre des Députés, 17 janvier 1899, n° 624).

2. — *Avantages de la suppression.*

Les Conseils de préfecture cessant de fonctionner, le mal est coupé dans sa racine et les inconvénients signalés plus haut tombent d'eux-mêmes. Au surplus, de cette suppression découlent plusieurs avantages que nous allons énumérer sans les développer.

Quelques centaines de milliers de francs sont ainsi économisés. La situation financière présente inquiète quelque peu le pays. Sans se laisser aller à un pessimisme voulu pas plus qu'à un optimisme irréfléchi, il suffit de considérer le budget pour s'apercevoir que son chiffre grossit chaque année sous l'influence des lois sociales et des exigences toujours plus grandes de la défense nationale, comme aussi sous l'influence du nombre croissant des fonctionnaires (1). Il dépasse quatre milliards à l'heure présente et, pour rétablir l'équilibre, on alimente le budget des recettes par les procédés élastiques, mais critiquables, de l'emprunt et des impôts nouveaux. Ne serait-il pas plus sage de chasser impitoyablement tous les budgétivores inutiles et de réduire de cette façon le taux des dépenses !

A chaque instant on entend soutenir qu'une réforme judiciaire est indispensable. Certains tribunaux d'arron-

(1) Il y a en France aujourd'hui environ 900,000 fonctionnaires.

dissement demeurent inoccupés durant des mois, « menacent de mourir d'inanition » (1), vu le nombre ridiculement faible des affaires qui leur sont soumises. Or le seul fait de la disparition des Conseils de préfecture aura pour effet de fournir du travail à ces juges civils en leur donnant compétence pour maints litiges dont la solution appartient aux juges administratifs.

Avec les juridictions administratives disparaîtront les questions de compétence, sources de conflits et de controverses théoriques préjudiciables aux intérêts privés (2). Les complications inhérentes à ce parallélisme de juridictions s'évanouiront : plus d'incertitudes, plus de temps et d'argent gaspillés en démarches préliminaires. L'établissement de l'unité de juridiction sera une simplification et un progrès.

Voilà donc détruit l'héritage de l'an VIII. Examinons maintenant par quoi il va être remplacé.

II. — COMMENT REMPLACER LES CONSEILS DE PRÉFECTURE ?

1. — *Attributions contentieuses.*

Les attributions des Conseils de préfecture sont réparties entre les tribunaux ordinaires et le Conseil d'État.

(1) Rapport de M. Lefèvre-Portalis (*Annales*, Assemblée Nationale, annexes, séance du 24 juin 1872, n° 1217, tome 12).

(2) Gaston Privat : « De l'unité de juridiction ou de la suppression

D'après M. Flourens, les tribunaux civils sont compétents en matière de travaux publics, de domaines nationaux (article 5), d'élections (article 7). Les contraventions de grande voirie passent au tribunal de simple police (article 4), les demandes en décharge ou en réduction de contributions directes au juge de paix avec recours possible au Conseil d'État (article 6).

Presque tous les projets demandant la suppression des Conseils de préfecture ont des dispositions identiques. D'après le dernier en date, celui de M. Morlot, du 7 avril 1903, vont au tribunal civil les réclamations des contribuables en matière de contributions directes (article 8), et le contentieux électoral, sauf celui des élections au Conseil d'arrondissement, directement porté devant le Conseil d'État (article 12). En toute autre matière, on distingue suivant la forme de la contestation : si celle-ci résulte d'une obligation civile, l'autorité judiciaire est compétente (article 14) ; mais, si elle se produit contre un acte administratif, l'administration statue, sauf recours au Conseil d'État.

Une idée plus originale est émanée de certains auteurs, qui proposent de remplacer les Conseils de préfecture par une Chambre administrative constituée dans chaque tribunal d'arrondissement. Cette réforme nous paraît peu avantageuse. En effet, ou ces nouveaux juges seront des ma-

des tribunaux administratifs. » (*Revue catholique d'institution et de droit*, tome 13, novembre 1894, page 444).

gistrats ordinaires, et la justice administrative ne subsistera que nominale — ou ils demeureront des juges spéciaux, et alors pourquoi ne pas conserver nos Conseils de préfecture actuels ?

Le 8 décembre 1908, M. Chastenet a déposé une proposition de loi tendant à modifier les Conseils de préfecture et à assurer l'unité de juridiction par la création d'une Chambre administrative à la Cour de Cassation (1) ». Renvoyée à la Commission de l'administration générale, elle fut repoussée parce que, dit le rapport de M. Rigal « cette institution aurait fatalement une tendance à étendre ses attributions et sa compétence en matière administrative, d'où il pourrait résulter une source fréquente de conflits entre le Conseil d'État et la Cour de Cassation » (2).

2. — *Attributions administratives et individuelles.*

De ce que le rôle consultatif des Conseils de préfecture est purement fictif, il suit qu'on laissera au préfet le soin et la responsabilité de trancher seul les questions pour lesquelles le concours du Conseil lui était autrefois ordonné par la loi. « Le préfet, dit M. Morlot (art. 3), statuera seul

(1) *Journal officiel*. Documents parlementaires, Chambre des Députés 1908, n° 2453.

(2) Page 27, Rapport Rigal (Année 1909, Documents parlementaires n° 2676).

dans toutes les matières où la loi l'obligeait à statuer en Conseil de préfecture. »

En principe toutes les attributions administratives sont remises au préfet. Quant aux attributions individuelles, elles peuvent sans difficulté être remplies par d'autres personnes ; il n'y a aucun inconvénient à les confier à des conseillers généraux ou d'arrondissement. Pourquoi le ministre de l'Intérieur, par exemple, ne désignerait-il pas un conseiller général pour remplacer le préfet ou le secrétaire général empêché, ainsi que le propose M. Grosjean ? (1) (article 8). Ne pourrait-on pas aussi utiliser les sous-préfets pour ces fonctions.

(1) Voir proposition de loi de M. Morlot, 17 janvier 1899. (*Journal officiel*, Documents parlementaires, Chambre des Députés, n° 624). — Voir proposition de loi de M. Flourens, 19 janvier 1903. (*Journal officiel*, Documents parlementaires, Chambre des Députés, n° 678). — Voir proposition de loi de M. Grosjean, 23 mars 1903. (*Journal officiel*, Documents parlementaires, Chambre des Députés, n° 830). — Voir proposition de loi de M. Morlot, 7 avril 1903. (*Journal officiel*, Documents parlementaires, Chambre des Députés, n° 898).

CHAPITRE II

LE SYSTÈME DU MAINTIEN AVEC TRANSFORMATIONS

A. — Nécessité du maintien des Conseils de préfecture.

I. — RÉFUTATION DU SYSTÈME DE LA SUPPRESSION.

1. — *L'institution du Conseil de préfecture n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs.*

Si les défenseurs des trois pouvoirs ont raison, c'est la condamnation sans appel de toutes les juridictions administratives ; on ne foule pas aux pieds impunément les principes frappés au coin de l'expérience et de la raison. Mais encore avons-nous le droit de chercher à pénétrer les théories qu'on nous oppose, de nous rendre compte si l'obstacle est de nature à nous barrer la route. Méfions-nous de la fascination qu'exerce le mirage des mots ; souvent sous la magie des phrases se cache la pauvreté d'idée.

Le problème un peu vieillot de la séparation des pou-

voirs a fait couler des flots d'encre, et cependant la stérilité pratique de sa solution dans un sens ou dans l'autre, nous semble peu contestable (1). En effet il est hors de discussion que les juges sont faits pour déterminer lequel des deux plaideurs qui se présente devant eux a pour lui le bon droit, et que pas plus le pouvoir législatif que l'exécutif n'ont à intervenir dans le débat. La question est donc autre, et il s'agit seulement de savoir si le pouvoir judiciaire est bien un troisième pouvoir indépendant des deux autres. Nous allons l'examiner brièvement.

Toute société organisée ne doit sa subsistance qu'à sa soumission à des lois réglant les rapports de ses membres entre eux. Ces lois, qui constituent une nécessité sociale, exigent pour répondre à leur but, deux actes dont l'un est le complément forcé de l'autre. Le premier acte consiste à les créer, à en élaborer les divers articles ; le second consiste à assurer leur application par tous les moyens licites. Ce sont évidemment là deux actes différents et l'on conçoit sans peine la distinction des pouvoirs auxquels ils incombent. Un simple appel au bon sens conduit à dégager la notion de deux pouvoirs, ayant chacun leur domaine respectif : le pouvoir législatif qui fait la loi et le

(1) Voir Gauthier : *Précis de matières administratives*, 1879, tome II, page 78. — Garsonnet : *Traité de procédure*, 2^e édition, tome I, page 14. — Berthélemy : page 40.

La séparation des trois pouvoirs est avant tout une règle pratique qui aurait des résultats déplorables, si elle était appliquée intégralement.

pouvoir exécutif qui en assure l'exécution. Mais nous pensons que ces deux pouvoirs suffisent à faire fonctionner l'organisme social, et que tout effort, visant à la découverte d'un troisième pouvoir, doit rester infructueux. « Faire les lois, les faire exécuter, dit M. Berthélemy, me paraissent en bonne logique, deux termes entre lesquels il n'y a pas de place à prendre. Il me semble que cet acte particulier — interpréter la loi en cas de conflit — fait nécessairement partie de cet acte général — faire exécuter la loi (1) ».

Nous ne nous attarderons pas à discuter les textes de Montesquieu (2), nous contentant de mettre en regard l'opinion contraire de J.-J. Rousseau et de Mirabeau. Pas plus que ces textes, les constitutions ne fournissent un argument péremptoire à la thèse adverse, puisque plusieurs d'entre elles ne reconnaissent que deux pouvoirs. De ce nombre sont la Charte du 4 juin 1814, la Charte constitutionnelle du 11 août 1830, la Constitution du 14 juin 1852 (article 7) et la sénatus-consulte du 21 mai 1870 (article 15). Nous omettons les lois constitutionnelles de 1875, dont le silence sur le pouvoir judiciaire pourrait fort bien être interprété dans notre sens ; nous préférons concéder généreusement à nos adversaires ce moyen de défense dont nous n'avons que faire.

(1) Berthélémy : page 13. — Dans le même sens, Saint-Girons : « *Droit constitutionnel* », page 517.

(2) Ducrocq : « *Cours de droit administratif* », 6^e édition 1881 (2 volumes), tome I, nos 33 à 37.

Philosophiquement parlant, il n'existe que deux pouvoirs : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif qui se subdivise en autorité gouvernementale, autorité administrative et autorité judiciaire. Si ces deux pouvoirs sont indépendants, il faut bien admettre qu'ils ont la faculté de s'organiser à leur guise, et que le pouvoir exécutif est libre de créer les tribunaux qu'il lui plaît. Si donc il estime que l'intérêt des particuliers comme celui de l'administration rendent obligatoires les tribunaux administratifs, il est de son devoir de favoriser leur développement parallèlement à celui des tribunaux judiciaires.

Allant plus loin et faisant nôtre, pour un instant, la doctrine des trois pouvoirs, nous ne nous trouvons pas embarrassés davantage pour solliciter le maintien du *statu quo*. Si en effet le pouvoir exécutif est vraiment indépendant du pouvoir judiciaire, l'administration, qui en est une branche, doit garder son indépendance entière vis-à-vis de ce dernier. Or comment oser prétendre qu'il en serait ainsi quand l'administration, dépourvue de ses tribunaux spéciaux, se verrait contrainte de soumettre ses actes au contrôle des tribunaux ordinaires (1) ! En outre que cela

(1) De Cormenin : *Questions de droit administratif*, 4^e édition, tome I, préface page 14. « Il vaut mieux régler la juridiction administrative que la détruire. La séparation des pouvoirs, établie par l'Assemblée Constituante, serait confondue et renversée. Les conflits se multiplieraient à l'infini avec leurs inévitables lenteurs et leurs scandales. Il y aurait des confusions de matières, des luttes de juridictions, des refus insurmontables de pièces administratives, des impossibilités d'exécution de toute espèce. »

aboutirait parfois à donner compétence en droit à des incompetents en fait, vu la difficulté des litiges à solutionner, ce serait du même coup faire des juges les guides des administrateurs, imposer au pouvoir exécutif la tutelle du pouvoir judiciaire. On l'a souvent répété « en pareille matière juger, c'est administrer » (1).

2. — *Les imperfections d'une institution ne nécessitent nullement sa suppression.*

Le remède serait trop énergique qui supprimerait le malade par l'unique motif que son organisme est très gravement atteint ; son mal fut-il incurable, le médecin devrait utiliser toutes les ressources de son art pour lui rendre la vie supportable. On ne peut comparer à une personne une institution ; mais il n'en est pas moins vrai qu'on doit, avant de désespérer, étudier la nature du mal, mesurer son étendue.

Tout le monde est d'accord pour proclamer que la santé des Conseils de préfecture est compromise par les vices puissants et nombreux de leur organisation. Mais un seul

(1) M. Barthou affirme que la justice administrative est « la conséquence de la séparation des pouvoirs. Dans la plupart des cas, si elle était appelée à intervenir, l'autorité judiciaire serait virtuellement chargée de l'administration, car, ainsi qu'il a été dit avec infiniment de justesse : en pareille matière juger, c'est administrer ». Projet de loi, 27 octobre 1896 (Annexes, Chambre des Députés n° 2062).

traitement s'impose : porter le fer rouge dans la plaie creusée par les diverses lois du siècle dernier et redonner à cette juridiction la jeunesse qu'elle a perdue et une jeunesse en rapport avec les transformations qui se sont opérées dans le milieu social où elle est appelée à vivre. Alors, mais alors seulement, elle ne pourra plus être suspectée de partialité et d'ignorance.

C'est dire assez clairement que nous nous associons pleinement aux critiques formulées par les ennemis des Conseils de préfecture. Mais nous ne leur reconnaissons pas le droit de se forger un argument de ces défauts que l'on doit s'efforcer d'effacer. Certes cette tâche est moins aisée que la critique pure ; elle a par contre le mérite, au lieu de paralyser l'effort, de procurer au travail un immense champ d'action.

Nous ferons notre possible pour améliorer l'organisation défectueuse des Conseils de préfecture, et nous élaguerons sans remords les attributions jugées inutiles pour donner plus de force à celles qui nous paraissent bonnes.

3. — *L'unité de juridiction est impossible.*

Les avantages que promet le système de la suppression ne peuvent pas, selon nous, entrer en ligne de compte. Peut-être l'économie réalisée de ce fait ne sera-t-elle pas aussi appréciable qu'on veut bien le dire, car il est fort possible que l'augmentation du nombre des affaires à juger

oblige à installer quelques magistrats nouveaux dans certaines régions fertiles en procès. Mais nous avons trop beau jeu ici pour nous baser sur cette considération. Aussi voulons-nous supposer que l'opération produise un bénéfice d'un million (chiffre supérieur à tous les calculs faits jusqu'ici), pour avoir la liberté de proclamer bien haut que même à ce prix, le sacrifice demandé ne doit pas s'accomplir. L'économie bien comprise, ne consiste pas à reculer devant les dépenses strictement indispensables, mais à retrancher simplement du mécanisme social les rouages inutiles ou nuisibles : les tribunaux administratifs ne sont pas de ceux-là (1).

L'unité de juridiction n'est-elle pas à souhaiter puisqu'elle dissipe les lenteurs, les hésitations inhérentes au

(1) Une réforme urgente, dont nos finances retireraient un plus grand profit, est la suppression des sous-préfets mainte fois réclamée par les partis politiques aux nuances les plus dissemblables. Le 22 janvier 1906 la Chambre des Députés vote, par 290 voix contre 209, une proposition de loi de M. Paul Constans supprimant les sous-préfets ; puis le Sénat rétablit les crédits et la Chambre s'incline. Cette année encore, lors de la discussion du budget à la Chambre, MM Delory et Emmanuel Brousse ont en vain demandé, à titre d'indication, de ramener à quatre millions au lieu de cinq les crédits à eux alloués. « Quand nous proposons d'y arriver par une suppression de crédits, affirme M. Delory, on nous répond que c'est une question administrative, et quand nous parlons de réforme administrative, le gouvernement nous dit que c'est une réforme électorale. » Il n'est guère douteux que les services électoraux des sous-préfets sont seuls susceptibles de faire pencher la balance en leur faveur et que l'administration ne perdrait rien à la disparition de ces fonctionnaires, que M. Pelletan a qualifiés de façon pittoresque et juste, en leur donnant le titre peu décoratif de « boîtes à lettres inutiles ».

partage de compétence entre deux juridictions d'ordre différent ? Ce serait raisonner étourdiment que de le croire. Sans doute il en résulterait une simplification, qui du reste apparaît peu importante si l'on songe à l'éparpillement des compétences qu'on va établir. Mais, quelque considérable qu'on veuille l'admettre, cette simplification ne saurait être un motif suffisant de réforme. Poussée à l'extrême, cette théorie nous ramènerait vite à l'état sauvage ; la civilisation est-elle autre chose après tout qu'un synonyme de complication ? (1)

C'est assurément un beau rêve que l'unité de juridiction mais ce n'est hélas qu'un rêve que chasse le contact même superficiel des choses réelles. La plus élémentaire prudence ordonne de ne détruire un bâtiment qu'autant que l'on a en son pouvoir les moyens de le reconstruire ou tout au moins de loger ailleurs les meubles qu'il abritait sous son toit. N'est-ce pas de la témérité de réclamer que les Conseils de préfecture soient abolis et que leurs attributions contentieuses soient transportées dans d'autres mains ? Ce transfert, pour avoir des chances de succès devrait être avantageux. Or, non seulement il ne l'est pas, mais il est de plus impossible : nous allons voir pourquoi.

(1) « La multiplicité des juridictions est la conséquence normale du développement de notre vie économique et sociale, qui augmente d'une façon continue les rapports des individus entre eux, et aussi les rapports entre les particuliers et l'autorité. » Rapport Rigal, 1909, pages 35 et 36.

A) *Le remplacement de la juridiction administrative est impossible.* — Les moyens mis en avant pour combler le vide laissé par la disparition des Conseils de préfecture paraissent singulièrement bizarres à première vue. Dans quelques cas le recours au Conseil d'État est reconnu possible : nous en avons un exemple pour le contentieux des contributions directes confié au juge de paix d'après la proposition de loi de M. Flourens (1). En outre que les avantages de cette prédilection pour la justice de paix peuvent être taxés de problématiques, n'y a-t-il pas quelque chose d'anormal dans ce pouvoir de faire appel devant un tribunal administratif de la sentence d'un juge civil ? Mais il y a mieux : en vertu de quelle heureuse exception conserve-t-on le Conseil d'État si, comme on le soutient, la juridiction administrative viole le principe de séparation des pouvoirs et si l'unité de juridiction est l'idéal auquel il faut tendre ? Logiquement il doit succomber aussi bien que les tribunaux administratifs inférieurs. Au cas contraire les seuls arguments d'apparence sérieuse qu'on fait valoir s'évanouissent comme par enchantement.

En réalité on aurait de la peine de nos jours à trouver des ennemis sincères de cette juridiction, que son large esprit d'indépendance a portée au-dessus de tout soupçon, et qui se nomme le Conseil d'État. Mais si, seuls les Conseils de préfecture entrent en jeu dans la discussion, il faudra simplement, pour être autorisé à les maintenir,

(1) Voir page 52.

annihiler les critiques dirigées contre eux, en démontrant la nécessité de leur existence.

B) *Les juges civils ne peuvent pas connaître parfaitement le droit administratif.* — Le droit administratif est une science exigeant un long labeur de celui qui veut se l'assimiler. Ni code, ni principes fondamentaux bien clairs ne viennent guider dans ce dédale le savant qui cherche à se pénétrer de son esprit (1). La jurisprudence y joue un rôle autrement important qu'en droit civil ; ses flottements abondent, et, à s'appuyer sur une de ses décisions, on risque de se voir condamné par une autre ouvertement contradictoire. Ce ne sont que textes épars qu'il faut grouper pour en saisir la portée, qu'il faut connaître à fond pour être capable de les interpréter. A chaque pas l'on se trouve arrêté par des situations imprévues ; comment s'en échapper si le chapitre, auquel elles se rapportent, n'a pas été l'objet d'études spéciales ?

Fussent-ils aussi zélés qu'impartiaux, les juges civils ne peuvent posséder des connaissances assez vastes pour rendre des sentences déterminant exactement la responsabilité de chacune des deux parties en cause, pour concilier toujours habilement l'intérêt général et l'intérêt privé. « Est-on sûr, s'écrie M. Dareste, de trouver des juges assez instruits pour appliquer indifféremment toutes les

(1) Th. Ducrocq : *Droit administratif et législation française des finances*, 7^e édition, préface.

lois en toutes matières ? La science du droit est immense ; elle exige de ceux qui veulent la connaître des efforts de plus en plus grands. Il a fallu en scinder l'enseignement dans les universités. Croit-on pouvoir échapper à cette nécessité dans l'organisation des tribunaux ? (1) »

Là, comme partout, le principe de la division du travail s'impose avec d'autant plus de vigueur que le droit se développe et se transforme. La vie d'un homme est trop courte pour lui permettre d'acquérir la science juridique universelle, sa mémoire trop infidèle pour en retenir les préceptes ; il doit savoir limiter le champ de ses recherches s'il tient à les approfondir. Les plus belles intelligences humaines nous ont donné l'exemple de la spécialisation. A chacun doit incomber le rôle pour lequel le désignent ses aptitudes et ses études.

Perfectionnons le mode de recrutement de nos Conseils de préfecture, de façon à obtenir de leurs membres le maximum de capacité que nous sommes en droit d'en attendre, mais de grâce laissons les juges civils aux tribunaux civils, les juges administratifs aux tribunaux administratifs. La fonction dépérirait rapidement du jour où son organe naturel aurait cessé d'exister (2).

(1) Dareste : page 688.

(2) « La juridiction administrative dérive beaucoup moins du principe de l'indépendance des deux autorités (administrative et judiciaire), que de la spécialité des affaires rentrant dans sa compétence. » Saint-Girons : *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e édition, page 485.

c) *Le contentieux administratif doit être séparé du contentieux judiciaire.* — Le principe de la séparation des pouvoirs, consacré par la Révolution, défend la confusion dans les mêmes mains du contentieux administratif et du contentieux judiciaire.

On distingue deux catégories d'actes administratifs : les actes de gestion et les actes de puissance publique. Par actes de gestion on entend ceux dans lesquels l'administration n'intervient pas en tant qu'autorité, mais en tant que gérant la fortune publique. Ils ressemblent à s'y méprendre à ceux que peuvent faire les simples particuliers, engagent en général une question pécuniaire, et revêtent le plus souvent la forme des contrats. Il n'y a aucun désavantage à les soumettre à la juridiction ordinaire.

Bien différents sont les actes de puissance publique par lesquels, s'adressant aux administrés, les agents administratifs leur commandent ou leur interdisent quelque chose. Ici l'administration agit en sa qualité de dépositaire de la puissance publique, en vertu d'un pouvoir propre dont elle a reçu délégation. Les litiges suscités par les actes de cette nature ont un caractère à part ; l'État est toujours partie au procès.

Il importe que les magistrats, chargés de prononcer sur le différend, tiennent compte de l'inégalité des adversaires qui sont à la barre, et dont l'un représente l'intérêt public, l'autre l'intérêt privé. Confier le jugement des actes d'autorité au pouvoir judiciaire, lui donner la faculté de les contrôler et de les sanctionner serait porter une large

entrave à l'indépendance de l'administration, lui ravir une part de la liberté d'action, à laquelle elle a droit. M. Berthélemy, prenant l'exemple de l'arrêté d'un maire infirmé par un tribunal, s'écrie : « Pourquoi la puissance publique, mise en jeu par l'organe judiciaire, prévaudrait-elle sur la puissance publique exercée par le fonctionnaire municipal ?... Il ne faut pas, ajoute-t-il, que les tribunaux aient à juger les actes de puissance publique et puissent ainsi mettre leur autorité propre au dessus de celle des administrateurs (1). » Une telle prétention équivaudrait à une injustice criante, en faisant de l'agent administratif le subordonné direct, l'inférieur hiérarchique du juge. L'autorité de l'administration n'est sauvegardée qu'autant que les actes qu'elle accomplit comme puissance publique sont déférés à des juges spéciaux (2).

II. — AVANTAGES DU SYSTÈME DU MAINTIEN.

La thèse de la suppression des Conseils de préfecture se

(1) Berthélemy : pages 22 et suivantes. — Voir aussi Carrier : « *Du principe de la séparation de l'administration active et de la juridiction administrative*, page 9 : « Ne pas admettre une juridiction propre au pouvoir exécutif, c'était mettre ce pouvoir sous la dépendance directe du pouvoir judiciaire, c'était permettre à ce dernier de s'immiscer à tout instant dans les rouages de l'exécutif. »

(2) Ducrocq : *Cours de droit administratif*, tome I, nos 243 et suivants.

heurte à une impossibilité aussi bien théorique que pratique, qui la rend insoutenable. Seule admissible, la thèse que nous prônons, celle du maintien avec transformations, offre de sérieux avantages qui dissipent les dernières hésitations.

1. — *Le maintien est conforme à l'intérêt des particuliers.*

Il serait contraire à la vérité de prétendre que nos tribunaux administratifs départementaux sont des instruments de triomphe pour l'État, d'oppression pour l'individu. Adressons-nous aux justiciables, seuls intéressés. Les Conseils de préfecture statuant en premier ressort, l'appel est le moyen de protestation efficace mis à la disposition des mécontents pour faire consacrer leurs droits méconnus ; et quel motif pourra les détourner de ce recours au Conseil d'État, qui, le plus souvent, ne comporte aucuns frais ? Si par conséquent les plaideurs restent muets après le jugement, c'est qu'ils estiment que celui-ci a été régulièrement rendu et que leur condamnation était légalement prévue. Or les statistiques font foi du chiffre très peu élevé des appels : rarement les parties en cause usent de ce procédé pourtant commode.

Un avis du Conseil d'État du 2 août 1888 (1) évalue à

(1) *Revue générale d'administration*, année 1888, tome 3, page 216.

9 pour 1,000 la proportion des appels pour les affaires contentieuses proprement dites, et ce tribunal, dont on ne conteste pas l'impartialité, n'annule ni ne réforme pas la moitié de ces neuf décisions livrées à son appréciation éclairée. Le nombre des appels civils serait-il inférieur (et c'est le contraire qui se produit), on serait néanmoins autorisé à affirmer que les plaideurs sont satisfaits de leurs juges administratifs inférieurs, vu le nombre insignifiant de ceux qui attaquent leurs sentences.

2. — *L'exemple des pays étrangers est favorable au maintien.*

Presque tous les pays ont reconnu la nécessité de la justice administrative. Pour parcourir rapidement leurs institutions, à l'instar de M. Laferrière (1), nous diviserons les États en trois groupes :

Premier Groupe.

Dans le premier groupe nous étudierons les États qui se rapprochent le plus de la France.

Allemagne. — Dans presque tous les États de l'Empire d'Allemagne des tribunaux administratifs ont été établis depuis 1871. Ils sont régis en Prusse par les lois du

(1) Laferrière : tome I, pages 26 à 133.

30 juillet 1883 et du 27 mai 1888. Le tribunal de premier degré est appelé comité de cercle (comité urbain dans les villes de plus de 35,000 habitants), le tribunal de dernier ressort comité de district : tous deux ont des attributions à la fois administratives et contentieuses. En Bavière il existe une Cour de justice administrative unique à Munich, et au dessous d'elle des régences de cercle et des conseils de district, créés par les lois du 8 août 1875 et du 10 mars 1879. En Wurtemberg la compétence et la procédure des tribunaux administratifs sont réglées par la loi du 16 décembre 1876. En 1863 on voit déjà fonctionner la juridiction administrative dans le grand duché de Bade. Le territoire de l'Alsace-Lorraine est partagée en trois circonscriptions depuis la loi du 30 décembre 1871 qui plaça dans chacune d'elles, à Metz, Strasbourg et Colmar un Conseil de circonscription analogue au Conseil de préfecture dont il est le successeur. Le Conseil impérial d'Alsace-Lorraine, siégeant à Strasbourg, est chargé, dit une loi du 4 juillet 1879 « de remplir les fonctions attribuées au Conseil d'État en ce qui concerne les recours formés contre les décisions contentieuses des Conseils de circonscription ».

Autriche-Hongrie. — En Autriche la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 consacre le principe d'une juridiction administrative obligatoire (1). A côté d'une

(1) L. 21 décembre 1867, a. 15 : « Quiconque se prétend lésé dans

Cour des Comptes se rapprochant de la nôtre, on trouve à Vienne, depuis la loi du 22 octobre 1875, une Cour de justice administrative (Verwaltung-Gerichtshof), et un Tribunal d'Empire (Reichsgericht) qui statue sur les conflits surgissant entre la Cour de justice administrative et les tribunaux. Cette législation est inapplicable à la Hongrie et aux autres provinces transleithanes (Transylvanie, Croatie, Slavonie). A Budapest il y a cependant un Tribunal administratif financier, auquel va le contentieux des contributions publiques.

Espagne.— Abolie en Espagne par un décret du 13 octobre 1868, la juridiction administrative est rétablie par la loi du 27 janvier 1875. Ce court intervalle avait été assez long pour en faire ressortir la nécessité (1). Un Conseil d'État juge en appel les décisions des *tribunales de lo contencioso administrativo*, véritables tribunaux auxquels a donné naissance la loi du 14 septembre 1888.

Italie. — Avant l'unification de l'Italie, les divers États

ses droits par une décision ou une mesure de l'autorité administrative a le droit de porter sa réclamation devant la Cour de Justice administrative avec procédure publique et orale, contre un représentant de l'autorité administrative. »

(1) « L'institution d'une juridiction administrative est exigée par le principe fondamental de la séparation et de la mutuelle indépendance des pouvoirs constitutionnels, etc. ». « *Derecho, administrativo español* », par Don Manuel Colmeiro, chef de l'administration civile et professeur à l'Université de Madrid, 1865, tome 2, page 338.

qui la composent avaient adopté trois solutions différentes. Tandis que les uns (Royaume des Deux-Siciles) avaient reconnu la juridiction administrative, d'autres avaient attribué le contentieux administratif soit aux administrateurs (État de Modène), soit à l'autorité judiciaire. Une fois unifiée, l'Italie, par une loi du 20 mars 1865, supprima toute justice administrative, en principe au moins, car en fait certaines contestations échappaient encore aux juges ordinaires. Sous la pression de l'opinion publique le mal fut réparé par la loi du 31 mars 1889, qui restaure le Conseil d'État et lui adjoint une section chargée de statuer « sur les recours pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi ». Le 1^{er} mai 1890 une nouvelle loi institue la junta provinciale, juridiction de droit commun en premier ressort. « Ses jurisconsultes et ses hommes d'État, dit M. Laferrière (1), ont reconnu que cette suppression profitait moins aux tribunaux judiciaires qu'au pouvoir discrétionnaire de l'administration. »

Portugal. — Dans chaque district du Portugal un Conseil de district joue le rôle de tribunal administratif de premier degré ; un tribunal administratif supérieur est juge de ses décisions en appel. Les deux lois en vigueur sont du 18 mai 1844 et du 6 mai 1878. Le Portugal a sur nous l'avantage de posséder un code administratif.

Suisse. — En Suisse la loi organique du 27 juin 1874

(1) Laferrière : préface, page 4.

énumère les contestations dont la connaissance est du domaine des autorités ou des juridictions administratives, si l'on s'en rapporte à la législation fédérale.

Deuxième groupe.

Le deuxième groupe est constitué par les États qui n'ont pas de tribunaux administratifs, mais qui cependant ont appris à distinguer la fonction administrative de la fonction judiciaire. On interdit scrupuleusement aux tribunaux d'entraver le pouvoir exécutif, d'usurper sa place, de prononcer l'annulation de ses actes. Le respect des droits de l'administration est assuré, au moins en principe, par la voie du conflit.

Le type belge est le plus intéressant à étudier pour nous, puisque la Belgique se trouvait au début du siècle dernier soumise à la législation française. L'abus que le Gouvernement impérial avait fait du conflit avait ému l'opinion, et, à peine la Belgique était-elle rattachée au Pays-Bas qu'une réaction se produisit. La peur d'un excès engendra l'excès contraire. A la prédominance de l'administration sur les tribunaux ne tarda pas à succéder la prédominance des tribunaux sur l'administration, jusqu'à l'arrêté royal du 5 octobre 1822, qui proclama l'indépendance de l'autorité administrative et rétablit sa seule sanction efficace, le conflit.

Depuis lors le conflit n'a jamais été supprimé. Après la Révolution de 1830, il a été reconnu expressément par

l'article 106 de la Constitution du 7 février 1831, et attribué à la compétence de la Cour de Cassation. Mais on a omis d'indiquer la procédure à suivre pour le conflit et l'autorité compétente pour l'élever, et, dans la pratique, il a été remplacé par le déclinaire d'incompétence.

Les dernières réformes opérées datent de 1869 et de 1881 : elles ont généralisé la compétence judiciaire. « D'une façon générale, dit M. Errera (1), on peut dire que la balance des pouvoirs penche en France du côté de l'administration, et en Belgique du côté de la justice..... Chez nous la Révolution de 1830 a rompu violemment certaines entraves impériales qu'avait tenté de maintenir le roi des Pays-Bas ; à bien des égards, nous nous rapprochons ici plutôt des idées anglo-saxonnes. »

Les juridictions administratives ont perdu toute influence en Belgique ; elles se sont, pour ainsi dire, atrophiées. Seule une Cour des Comptes, présentant de fortes analogies avec notre Cour des Comptes française, a son existence mentionnée dans la Constitution (article 116). Peu à peu a été réduit le rôle que jouaient les députations permanentes des Conseils provinciaux ; des lois récentes sont encore venues restreindre la compétence administrative en matière d'impôts directs. Aussi les jurisconsultes qualifient-ils de « rudimentaire et de fragmentaire » le contentieux administratif belge.

(1) Errera : *Traité de droit public belge*, page 221 et suivantes, 246 et suivantes.

Dans le même groupe que la Belgique se rangent le Danemark, la Grèce, la Suède et la Norvège ; on peut y ajouter la grosse majorité des cantons Suisses. Dans tous ces pays peu étendus comme territoire, l'unité de juridiction se conçoit du reste avec moins de difficulté que chez une grande nation où la complexité, qui découle du nombre des litiges possibles, oblige à des classements, à des méthodes différentes selon la qualité des plaideurs en cause.

Troisième groupe.

Aux antipodes du système français se dresse le système anglo-américain, qui accorde plénitude de juridiction aux tribunaux judiciaires. Sa vitalité tient au milieu social auquel il s'étend, au cadre administratif qui l'entoure, au caractères et aux habitudes des peuples qui le pratiquent. Il correspond, dit M. Laferrière (1), à une organisation spéciale des fonctions administratives, à leur caractère électif et décentralisateur et à l'absence presque complète de hiérarchie administrative : les pouvoirs d'une autorité supérieure sont remplacés, du moins en partie, par ceux de l'autorité judiciaire.

« L'expérience a prononcé, dit M. Dareste (2), et, dans tous les grands États où il existe une administration centralisée, la justice administrative, est un rouage nécessaire,

(1) Laferrière : tome I, pages 97 et suivantes.

(2) *Compte rendu des Sciences morales et politiques*, 1894, tome I, page 87.

et toute autre combinaison aboutit forcément à l'arbitraire administratif. » Si l'on excepte en effet l'Angleterre et les États-Unis, qui reçoivent de leur esprit et de leur position une physionomie propre, on constate que toutes les grandes puissances ont donné leur adhésion au système français. Deux d'entre elles, l'Espagne et l'Italie, ont dû, après avoir fait le déplorable essai de l'unité de juridiction, revenir en arrière, se conformant de nouveau au principe de la division du travail, qui tôt ou tard prend sa revanche.

Gardons-nous de nous illusionner sur la valeur d'un raisonnement tiré de l'accord de tous les pays. Un argument de cette sorte est contingent et relatif. L'erreur universellement acceptée ne se change pas en vérité du fait de l'unanimité de cette acceptation. Il existe néanmoins une présomption d'exactitude en faveur de cette conduite uniforme, présomption que seule la preuve contraire pourrait faire crouler : or cette preuve ne nous a jamais été fournie. Conservons donc nos tribunaux administratifs, de peur, si nous les faisons disparaître, d'être contraints de les rétablir et de gaspiller ainsi un temps précieux que nous aurions pu employer à les améliorer.

3. — *Le maintien est conforme aux traditions nationales.*

L'exemple de l'étranger ne serait-il pas là pour inciter au maintien des Conseils de préfecture, que nous trouve-

rions un appui suffisamment réconfortant dans nos traditions nationales.

Nous avons vu l'idée de la justice administrative détachée de la justice ordinaire se manifester dès le règne de Philippe le Bel, prendre des racines de plus en plus puissantes, se préciser peu à peu sous la forme d'une juridiction possédant une organisation, une compétence, une procédure distinctes et acquérant chaque jour une importance nouvelle. La séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, consacrée par la législation de la Révolution (1), a été perpétuée par la jurisprudence de façon constante. Si le pouvoir judiciaire se déclare compétent pour apprécier une affaire administrative, il est du devoir du préfet d'élever le conflit. « Depuis l'établissement en 1789 des règles de la séparation des pouvoirs, la juridiction administrative se présente comme une conciliation de la liberté d'action nécessaire à l'administration et à la garantie due au particulier (2). »

Ce n'est pas sans danger qu'on supprime une œuvre plus que séculaire, à laquelle se sont accoutumées nos mœurs. Qui dit progrès dit changements, mais changements lents, conduits par courtes étapes, transformations adaptées à l'ambiance, conformes aux vœux nationaux, améliorations

(1) Loi du 22 décembre 1789 (article 7, section 3) ; loi du 16 août 1790 (article 13, titre 2) ; loi du 16 fructidor an III ; Code pénal, article 127 et suivants.

(2) Bernard : 1900. *Examen critique des diverses théories proposées sur la réforme des Conseils de préfecture*, page 171.

progressives. Les bouleversements subits, les révolutions violentes ont toujours vu renaître de leurs cendres une part des institutions dont elles se flattaient d'avoir affranchi le pays.

Pourquoi s'acharner contre un organisme qui a résisté à tous les coups qui lui ont été portés, qui a déjoué toutes les manœuvres destinées à le déconsidérer, qui est sorti de ces luttes meilleur et plus solide ! Par leurs doléances exagérées, par leurs projets subversifs, les partisans des tribunaux judiciaires ont inconsciemment collaboré au perfectionnement des Conseils de préfecture, puisque leurs propositions de suppression de ces juridictions ont été chaque fois l'occasion pour le législateur de proclamer la nécessité de leur conservation. Soyons leur reconnaissants des bonnes lois de 1865 et de 1889 dont ils ont favorisé l'adoption, et souhaitons de ne les voir désarmer que lorsqu'il n'y aura plus pour nous aucun profit à retirer de leur ténacité (3).

(3) Ducrocq : *Cours de droit administratif*, n° 86. Si les tribunaux administratifs existent « c'est que les procès administratifs ont un caractère d'urgence demandant des formes plus brèves ; qu'ils exigent des connaissances spéciales ; qu'il faut que le jugement de ces litiges, tout en garantissant les droits privés, ait principalement en vue l'intérêt général..., c'est surtout que l'indépendance nécessaire à l'administration eût été vainement proclamée, si le contentieux administratif n'avait pas été confié à des magistrats de l'ordre administratif ».

B. — Nécessité de la transformation des Conseils de préfecture.

Ne sacrifions pas l'existence de nos Conseils de préfecture à un idéal purement chimérique. Mais que leur maintien ne signifie point un état d'inertie : vouloir les conserver tels qu'ils sont serait les exposer volontairement à succomber sous le poids écrasant des griefs qu'on a soulevés contre eux. Aussi désirons-nous les maintenir, mais en même temps les perfectionner, de façon à les dégager du réseau compact de critiques qui les enserre. Une transformation est inévitable.

Il faudrait être aveugle pour chanter les louanges des Conseils de préfecture actuels. Leurs défauts dominants sont connus : il n'est pas un auteur qui ne les ait signalés. Divergentes sur certains points, les critiques convergent sur l'ensemble, et l'on peut se rendre compte sans peine de la direction qu'il convient de suivre dans cette œuvre de régénération.

Sans parler des projets de suppression totale, on constate, dans ces dernières années, une recrudescence de projets de loi apportant de notables changements, quelques-uns très originaux, dans l'organisation et les attributions de nos tribunaux administratifs de premier ressort (1). La

(1) Projet de loi sur l'organisation des Conseils régionaux de préfec-

mise en chantier, la discussion et le vote des réformes sociales, comme la diversité des propositions de loi sur la question qui nous intéresse, ont empêché jusqu'ici ce faisceau de bonnes volontés de produire des fruits. Mais l'effort parlementaire accompli n'est que le reflet des aspirations du pays. L'opinion publique est en mouvement, et un jour ou l'autre sera complétée l'œuvre de réforme à peine ébauchée.

ture, 27 octobre 1896. M. Barthou : (Documents parlementaires, Chambre des Députés, n° 2062).

Projet de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de préfecture et la création de tribunaux administratifs de régions, 22 juin 1907, M. Clémenceau. Retiré par décret du Président de la République, 12 juillet 1908 (séance du 13 juillet, page 1715, 2^e colonne).

Projet de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de préfecture et la création de tribunaux administratifs, 13 juillet 1908, M. Clémenceau. (Documents parlementaires, Chambre des Députés, n° 2005).

Proposition de loi concernant l'organisation des Conseils de préfecture, 28 novembre 1908, M. Milliaux. (Documents parlementaires, Chambre des Députés, n° 2140).

TROISIÈME PARTIE

ESSAI DE RÉFORME DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

Les projets de loi que nous avons cité à la fin de notre deuxième partie poursuivent le même but : écarter des Conseils de préfecture la suspicion à laquelle ils sont en bute, en donnant à leurs membres la plus grande somme possible de capacité et d'impartialité.

Nous inspirant de la même idée, nous essaierons de collaborer à l'œuvre commune. Nous nous efforcerons de restituer à cette juridiction son caractère primitif de tribunal, en rejetant loin d'elle toutes les fonctions qu'il est inutile ou dangereux de lui voir exercer. Nous laisserons de côté la procédure devenue satisfaisante depuis la loi du 22 juillet 1889, pour nous attacher à perfectionner l'organisation et les attributions.

A — Réformes dans les attributions.

I. — ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES.

Profitant de l'autorisation implicite contenue dans la loi du 28 pluviôse an VIII (1), le législateur a remis aux Conseillers de préfecture un certain nombre d'attributions sans aucun caractère contentieux. A leur rôle de juges s'est

(1) C'est l'article 4 de la loi de l'an VIII qui donnait aux Conseils de préfecture le pouvoir d'autoriser les communes à ester en justice (article 4, § 6.

ajouté insensiblement un rôle d'administrateurs véritables, malgré l'incompatibilité aussi apparente que réelle de ces deux emplois. Il semblait naturel d'occuper leurs loisirs de façon efficace et d'initier à la pratique des affaires administratives ceux qu'on appelait à les juger. On plaça les Conseils de préfecture auprès des préfets comme on avait placé le Conseil d'État auprès du pouvoir exécutif.

1. — *Autorisation de plaider.*

L'autorisation de plaider constitue une forme de la tutelle administrative, une mesure de prudence destinée à empêcher que les administrateurs des communes, égarés par l'ignorance ou la passion, n'intentent des actions téméraires ou mal fondées. « Il est certain, dit M. Béquet (1), que si l'administration ne tenait pas la main à empêcher les instances inutiles, on verrait rapidement un grand nombre de communes ruinées par leurs administrateurs, qu'aviverait facilement l'ardeur d'une lutte dont ils ne seraient pas exposés à payer personnellement les frais. »

La nécessité de cette autorisation existait déjà sous l'ancien droit, ainsi qu'en fait foi un édit de Colbert du 12 avril 1683, qui interdit « d'intenter une action, ni commencer un procès tant en cause principale qu'en appel,

(1) Béquet : *Traité de la commune*, 1888.

sans avoir auparavant obtenu le consentement des habitants dans une assemblée générale, dont l'acte de délibération serait confirmé et autorisé d'une permission par écrit du sieur commissaire départi en généralité ». Jusqu'en 1780, l'intendant détenait le pouvoir d'autoriser les communautés d'habitants à ester en justice.

L'article 4 de la loi de l'an VIII donna au Conseil de préfecture le pouvoir de prononcer sur « les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs et villages, pour être autorisées à plaider ». Les hospices et les établissements de bienfaisance furent soumis à la même règle, d'après un arrêté du 7 messidor an IX et une loi du 7 août 1851.

Bien des auteurs, quoique convaincus des bienfaits de cette autorisation forcée, ont reconnu toutefois que les Conseillers de préfecture n'étaient nullement qualifiés pour jouir de cette prérogative. Leur inexpérience des affaires, leurs connaissances très sommaires en matière judiciaire les rendent peu compétents pour apprécier si le procès qu'il s'agit d'entreprendre est sérieux ou non. MM. Morlot et Flourens affirment qu'on substituerait avantageusement au Conseil de préfecture un comité de trois jurisconsultes.

En 1871, la réorganisation administrative du département faillit avoir pour résultat de changer le tuteur des communes ; la Commission de décentralisation de l'Assemblée Nationale (rapport Waddington) proposa d'investir la Commission départementale de la tutelle administrative des

communes, aux lieu et place du préfet en Conseil de préfecture. Sur les attributions à accorder à la Commission départementale, les opinions étaient partagées. Tandis que les uns ne voulaient lui donner qu'un rôle purement consultatif, les autres demandaient qu'elle fût chargée non seulement du droit de délibérer, mais encore du pouvoir d'agir, le rôle du préfet devant se borner à l'instruction des affaires. L'Assemblée Nationale était éprise de décentralisation, mais elle craignait de trop affaiblir le pouvoir central. La loi du 10 août 1871 fut une transaction entre ces deux tendances ; à la suite de négociations survenues entre le Gouvernement de M. Thiers et la Commission de décentralisation, l'exercice de la tutelle administrative demeura aux mains du préfet en Conseil de préfecture.

Mais, avec le temps, le droit de plaider se débarrassa de plus en plus des obstacles qu'on lui avait créés (1). La loi du 5 avril 1884, tout en reproduisant dans son article 121 les dispositions insérées dans la loi de pluviôse, se montre plus libérale que cette dernière. Désormais il y a autorisation tacite, si le Conseil de préfecture laisse passer sans statuer un délai de deux mois. En outre, l'autorisation est supprimée en cas d'appel et de pourvoi en cassation quand la commune est défenderesse, c'est-à-dire quand elle a eu gain de cause en première instance.

(1) La loi du 18 juillet 1837 crée le droit pour le contribuable inscrit au rôle de la commune de venir défendre ses intérêts en justice.

En 1896, une proposition de loi de M. Michelin prévoit la suppression complète de l'autorisation de plaider. « Le peuple doit être maître dans la commune ; les affaires de la commune doivent être faites par les habitants de la commune », lisons-nous dans l'exposé des motifs (1). Enfin un projet de M. Bienvenu-Martin du 3 juillet 1900 est devenu la loi du 8 janvier 1905, grâce à laquelle communes et établissements publics ont acquis pleine liberté pour ester en justice. Sont seuls soumis à l'autorisation les contribuables qui demandent à exercer une action communale. De plus, certains établissements publics (hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance) ne peuvent intenter une action judiciaire sans avoir pris l'avis du Conseil municipal (article 3) ; et c'est seulement au cas de désaccord que l'on doit requérir l'autorisation du Conseil de préfecture (2).

Nous approuvons sans réserves la loi de 1905 et le régime libéral par elle instauré, regrettant seulement que, dans les cas exceptionnels où l'autorisation de plaider reste nécessaire, le Conseil de préfecture soit apte à l'accorder. Sans inconvénient, nous croyons pouvoir souhaiter que cette attribution administrative aille au préfet, avec recours au Conseil d'État toutes les fois que celui-ci aura rejeté la demande.

(1) *Officiel*, 1896, Documents parlementaires, Chambre des Députés, p. 1383. Voir aussi discours de M. Barthou (séance du 27 octobre 1896).

(2) Voir Chauvin : « *Des actions en justice des communes et des établissements publics* ». Paris, 1907, chapitre 3.

2. — *Attributions consultatives.*

Les fonctions consultatives sont actuellement les plus importantes des fonctions administratives des Conseils de préfecture, quoique quelques-unes leur aient été retirées (article 11 de la loi du 21 juin 1865). Nombreux sont les textes, tous du reste postérieurs à l'an VIII, imposant au préfet cet avis conforme (1).

Contre ces attributions, le parti hostile à la justice administrative a élevé des critiques trop justifiées pour qu'il vienne à l'esprit de tenter leur réfutation. Aussi bien nous adoptons, sans arrière-pensée, les conclusions qui s'en dégagent : il importe d'enlever aux Conseillers ce pouvoir tout de façade, et de laisser au préfet l'entière responsabilité de ses actes. A lui de s'éclairer comme il lui plaira et de rendre ensuite la décision que ses lumières techniques et son sens pratique lui montreront conforme à l'équité.

Est-ce accroître les prérogatives du préfet que d'agir de la sorte ? Évidemment non, puisqu'on se borne à lui reconnaître en droit un pouvoir qu'il s'adjuge en fait. On ne

(1) Loi de finances, 28 avril 1846 (articles 186 et suivants) ; loi du 21 mai 1836 (articles 15 et 16) et loi du 6 décembre 1897 (article 3) ; loi du 3 mai 1841 ; loi du 24 mai 1842 (article 2) ; loi du 22 juin 1883 (article 28) ; loi du 5 avril 1884 (articles 64, 65, 66, 72) (articles 149, 150, 152), etc., etc.

s'expose pas davantage à léser les particuliers, car les arrêtés préfectoraux devront être motivés, et le recours au Conseil d'État sera possible à tous ceux qui estimeront les considérants de la sentence faux ou invoqués à tort dans le litige dont il s'agit. C'est l'avis de M. Barthou qui s'exprime ainsi : « Nous ne croyons pas diminuer les garanties des citoyens en donnant au préfet le droit de statuer seul, en exigeant toutefois qu'il fonde son arrêté sur des considérants qui feront connaître à tous les raisons de sa décision (1). »

3. — *Attributions individuelles.*

On alla jusqu'à investir les Conseillers de préfecture de fonctions individuelles. Le préfet est-il décédé, révoqué, changé ; le secrétaire général est-il absent ou empêché ; un Conseiller prend leur place (ordonnance du 29 mars 1821, articles 2, 4). Même sans excuse plausible, le préfet

(1) Certains auteurs ont vu dans les attributions consultatives des Conseillers de préfecture une perte de temps préjudiciable à leur rôle de juges : ils sont contraints, a-t-on dit, à émettre avec trop de hâte leurs sentences contentieuses, par suite de la mission administrative qui leur incombe. Nous renonçons à faire usage de ce raisonnement démenti par la pratique. « Le rôle de la plupart des Conseils de préfecture, dit M. Rigal, ne suffit pas à alimenter une moyenne régulière d'une audience par semaine. » (Rapport, 9 juillet 1909, page 81). S'ils se plaignent, c'est bien plutôt d'être inoccupés que d'être surmenés.

peut se faire remplacer par l'un d'eux, par exemple, dans les adjudications de travaux publics ou les jurys de concours. Il peut, depuis une décision ministérielle du 5 avril 1891, désigner un Conseiller quelconque pour l'étude approfondie d'une question délicate, ou encore pour présider le Conseil de revision, d'après une loi du 21 mars 1905 sur le recrutement, qui a reproduit une disposition analogue contenue dans la loi du 15 juillet 1889, etc.

Si l'on fait quelques réserves, notamment en ce qui concerne le remplacement du préfet auquel le secrétaire général devrait normalement pourvoir, on peut affirmer que, d'une façon générale, c'est au sous-préfet que doit être dévolu le rôle individuel joué par nos Conseillers de préfecture. Nous refusant à considérer ces attributions supplémentaires du sous-préfet comme suffisantes à faire conserver ce poste (1), nous estimons qu'elles sont susceptibles d'être réparties, sans dommage pour personne, entre les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement. Choisis avec discernement, ils s'acquitteront de leur nouvelle mission à la satisfaction de tous.

Il y a dans l'administration trois fonctions bien distinctes : l'action, la délibération et le jugement, fonctions que le législateur de l'an VIII a soigneusement séparées, en les mettant aux mains d'organes différents (2). Leur

(1) Voir page 61, note 1.

(2) Loi du 28 pluviôse an VIII (article 2).

confusion est grosse de périls. Le discrédit qui a assiégé les Conseils de préfecture, et les demandes de suppression qui en ont été la conséquence, proviennent des attributions administratives acquises par ces tribunaux au cours du dix-neuvième siècle. Par elles, en effet, les conseillers prennent part à l'administration active, et ici la balance des inconvénients l'emporte de beaucoup sur celle des avantages. Il est des principes qu'on ne peut pas transgresser, des axiomes dont la négation appelle le châtiement : de ceux-là est le principe qui défend d'être juge et partie dans la même cause. Or comment ne pas voir qu'on aboutit précisément à ce résultat par l'immixtion des Conseils de préfecture dans l'administration active (1). Débarassons-les, sans hésitation aucune, de ce rôle ridicule et déplacé ; pour eux ce sera un gain de temps et d'indépendance, pour les justiciables ce sera une garantie.

II. — ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES.

Le domaine du contentieux administratif s'est considérablement accru depuis l'an VIII, notamment grâce à la réorganisation départementale et communale opérée sous

(1) Le Conseiller de préfecture risque d'avoir « à se prononcer comme juge sur une affaire qu'il aura ordonnée, instruite et même approuvée comme préfet intérimaire ». *Revue générale d'administration*, 1887.

la Monarchie de juillet (1), et à l'impulsion qui fut alors donnée aux travaux publics et aux chemins de fer (2). Depuis 1870, son extension a été plus sensible encore sous l'influence du développement des travaux publics, de l'accroissement des chemins vicinaux, de la construction d'un grand nombre de voies ferrées nouvelles. Les rapports entre l'autorité et les particuliers se compliquent en raison directe de la civilisation.

Le contentieux administratif, c'est-à-dire l'ensemble des contestations portées devant la juridiction administrative, se divise en deux branches : le contentieux administratif par nature et le contentieux administratif par détermination de la loi. Le contentieux des actes de puissances publiques est administratif de plein droit ; celui des actes de gestion ne le devient que dans certains cas expressément prévus par la loi. Ces cas constituent des exceptions aux règles normales de compétence tracées entre la juridiction civile et la juridiction administrative (3). Il importe de les justifier ou de les faire cesser : l'extrême difficulté du pre-

(1) Lois du 21 mars 1831 ; du 22 juin 1833 ; du 18 juillet 1837 ; du 10 mai 1838.

(2) Lois du 21 mai 1836 ; du 23 mai 1842 ; du 11 juin 1842 ; du 15 juillet 1845.

(3) Laferrière : tome 1, page 499 : « On ne doit pas considérer comme échappant de plein droit à la compétence judiciaire, tout acte émané de l'administration, toute opération accomplie ou prescrite par elle en vue d'un intérêt général, mais seulement les actes et les opérations qui se rattachent à l'exercice de la puissance publique, et qui excèdent, à ce titre, les facultés de citoyen. »

mier système nous conduit à opter pour le second.

Il suffira, d'après notre théorie, d'examiner la nature intrinsèque de l'acte accompli pour savoir s'il fait ou non partie du contentieux administratif. Une parcelle de commandement, d'exercice de la souveraineté y est-elle contenue, l'acte relève de la compétence administrative ; sommes-nous au contraire en présence d'un simple acte de gestion, il ne sera pas soustrait à la compétence des tribunaux ordinaires ; quelle que puisse être son importance (1).

L'adoption de ce critérium nous oblige à une refonte des attributions contentieuses actuelles de nos Conseils de préfecture.

1. — *Actes de gestion.*

A) *Travaux publics.* — On entend par travaux publics ceux qui sont exécutés dans un but d'utilité publique par l'État, les départements, les communes (2) et les établissements publics. La loi du 21 juin 1865 (article 16) a oc-

(1) Bouchard : pages 84 à 85. — Jèze : *Principes généraux*, pages 143 et suivantes. — Lemaire : *La réforme des Conseils de préfecture*, 1901, pages 47 à 53. — Vivien : *Études administratives*, 1852, tome I, page 126.

(2) Longtemps la qualification de travaux publics a été refusée aux travaux entrepris par les communes, sauf quand l'adjudication avait lieu dans les formes usitées pour les marchés de l'État. Il n'ont été soumis définitivement au Conseil de préfecture qu'à partir d'un arrêt de la Cour de Cassation du 28 juin 1853.

troyé ce titre aux travaux entrepris par les associations syndicales, en se basant sur ce qu'ils sont faits en vue de l'intérêt général.

D'après la loi du 28 pluviôse (1), le contentieux des travaux publics va au Conseil de préfecture, compétent aussi bien pour l'interprétation et l'exécution des contrats intervenus entre l'administration et les entrepreneurs que pour les demandes d'indemnités présentées par les particuliers à raison des dommages causés à leurs propriétés (2).

Les marchés de travaux publics sont le type même des actes de gestion, l'exemple mille fois cité. La personne morale intéressée n'y agit évidemment pas en temps que dépositaire d'une part de souveraineté, mais bien comme le ferait un simple individu ou une compagnie industrielle. En droit public comme en droit privé le contrat est un accord de volontés libres produisant des effets de droit ;

(1) Le Conseil de préfecture, d'après l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, prononcera « sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens et l'exécution des clauses de leurs marchés, — sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration — sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ».

(2) Henry : *« De la compétence des Conseils de préfecture en matière de travaux publics »*, Angers, 1898. — Laferrière : tome II, pages 165 et suivantes.

c'est une obligation civile régie par le Code civil (livre III, titre 3).

On a tenté de légitimer la compétence administrative par divers arguments. La solution des litiges relatifs aux marchés de travaux publics exige, a-t-on dit, une tournure d'esprit et des connaissances à part qu'on ne peut rencontrer que chez des juges spéciaux. Un tel raisonnement s'effondre à la première lecture du décret du texte de l'an VIII : voilà pourquoi il ne nous est pas possible de le prendre au sérieux. L'article 4 ne vise que les difficultés surgissant entre les entrepreneurs et l'administration. Un conflit vient-il par conséquent à naître entre une des deux parties contractantes et une tierce personne, par exemple entre l'entrepreneur et un de ses maîtres de chantier, le droit commun reprend son empire et le tribunal civil statue. Si, comme on le prétend, celui-ci est inapte à rendre un jugement en matière de travaux publics, que l'on ait au moins le courage de l'exclure complètement.

Une opinion courante et plus vraisemblable consiste à soutenir que l'intérêt général mis en jeu par l'exécution du travail public est la cause unique de la dérogation aux règles du droit civil. Nous reconnaissons que cette considération a pu influencer beaucoup sur le législateur, mais nous n'apercevons pas clairement le chemin par lequel les prémisses mènent à la conclusion : il n'est pas d'acte administratif qui ne mette en cause l'intérêt général. Que les travaux publics soient accomplis dans un but d'utilité publique, la chose n'est pas douteuse, mais « n'oublions pas,

dit M. Rigal (1), que dans les litiges relatifs aux marchés de travaux publics, le juge n'a pas à connaître de l'intérêt public proprement dit, mais seulement à examiner si un entrepreneur est lié par telle ou telle clause de son traité et s'il a exécuté son travail conformément aux stipulations du contrat ».

D'ailleurs les marchés de fournitures, dont le contentieux est resté judiciaire, n'engagent-ils pas l'intérêt général aussi fortement que les marchés de travaux publics ? Les premiers ne sont-ils pas bien souvent les corollaires des seconds ? Entre les deux la différenciation est extrêmement délicate. Il est difficile de dire où finit le marché de fournitures et où commence le marché de travaux publics. Aucune règle bien absolue ne permet de les distinguer à première vue et il arrive parfois de les confondre.

Là réside le défaut de la cuirasse du système pratiqué en France, et quelques auteurs l'ont si bien compris qu'ils ont demandé l'assimilation des marchés de fournitures aux marchés de travaux publics. D'abord hésitante, la jurisprudence du Conseil d'État a esquissé, dans ces dernières années, un mouvement en ce sens, en donnant compétence à la juridiction administrative pour des conventions de nature diverse, dans lesquelles le caractère de travail public est loin d'apparaître dominant. C'est ainsi que les marchés de distributions d'eau, de gaz et d'électri-

(1) Rapport du 9 juillet 1909, page 94.

citée dans les villes sont assimilés à des marchés de travaux publics, parce qu'ils exigent des travaux de canalisation et les entreprises de nettoiemment et de balayage parce qu'elles contribuent à l'entretien des voies publiques. De même les marchés passés pour l'entretien et le travail des détenus dans les prisons, parce que les cahiers des charges imposent ordinairement aux adjudicataires des travaux d'entretien des bâtiments ; de même encore la fourniture et la pose des fils télégraphiques, voire même des câbles sous-marins, parce que, dit un arrêt du Conseil d'État du 21 janvier 1871 « bien qu'immergés hors du territoire, ils ont des points d'atterrissement nécessitant des travaux publics ».

M. Chastenet n'a pas tort de donner l'épithète d'incohérente à une telle classification (1), et de chercher à mettre fin à ces complications. L'unification est indispensable, mais il faut souhaiter qu'elle s'opère sur le terrain judiciaire, et non sur le terrain administratif, comme semble le vouloir la tendance actuelle. Les contestations provoquées par les marchés de fournitures appartiennent aux tribunaux civils, de quel droit les leur ravirait-on ? Quant à celles nées à propos des travaux publics, elles doivent leur faire retour, puisque les garanties par eux offertes à l'intérêt général sont aussi fortes que celles offertes par les tribunaux administratifs. L'indépendance du pouvoir

(1) *Officiel*, Documents parlementaires, Chambre des Députés, 1908, n° 2153.

exécutif restera entière, car les juges ne peuvent jamais se substituer à l'administration dans l'accomplissement des travaux ; leur tâche se borne, nous l'avons dit, à faire respecter les clauses inscrites d'un commun accord au contrat.

Une dernière objection, qui serait de nature à modérer notre désir de transformation, si le seul moyen de l'éviter était de passer outre, repose sur le tort que la réforme projetée va causer aux entrepreneurs de travaux publics et aux particuliers lésés par l'exécution de ces travaux. C'est une perte de temps et d'argent qu'on leur infligerait en les forçant à se plier aux règles compliquées de la procédure civile, et cependant ils jouissent depuis assez longtemps du privilège de la procédure administrative pour l'envisager comme un droit acquis. Aussi, désireux de ne point leur causer préjudice, nous rallions-nous avec empressement au système proposé par la Commission de l'administration générale de la Chambre des Députés en 1909, qui consiste à conserver devant les tribunaux judiciaires la procédure établie par la loi du 22 juillet 1889 dans les cas auparavant soumis aux tribunaux administratifs.

« Le transport de la procédure administrative, dit le rapport de M. Rigal (1), devant les tribunaux ordinaires ne présenterait aucune difficulté d'application pratique. Le procureur de la République ferait office de commissaire du Gouvernement. Le greffe du Conseil de préfecture

(1) Rapport Rigal, page 95.

serait remplacé par celui du tribunal qui devrait tenir le registre d'ordre prescrit par l'article premier de la loi de 1889. Le ministère des avoués et des avocats serait laissé facultatif. Les frais seraient taxés conformément au tarif en usage devant les Conseils de préfecture et dans les formes prescrites au titre VI de la même loi. »

B) *Domaines nationaux*. — L'Assemblée Constituante avait « mis à la disposition de la nation » une foule de biens ecclésiastiques ou appartenant à la Couronne. La Convention augmenta le nombre de ces biens nationaux par la confiscation de ceux des émigrés. Ce fut un lot énorme de propriétés mises en vente du jour au lendemain, et fatalement dépréciées par le simple jeu de la loi de l'offre et de la demande et plus encore par leur origine. Clairsemés étaient les acquéreurs. Pour les attirer on dut leur promettre une jouissance non troublée, leur fournir de bonnes garanties de sécurité. C'est pourquoi la Constitution de l'an III (a. 374) proclama « qu'après une adjudication légalement consommée de biens nationaux, quelle qu'en soit l'origine, l'acquéreur légitime ne peut en être dépossédé, sauf aux tiers réclamants à être, s'il y a lieu, indemnisés par le Trésor national ».

Ces ventes étaient considérées non comme des contrats ordinaires, mais comme des adjudications véritables faites par l'État ; elles étaient assimilées en quelque sorte à des actes d'autorité. Un arrêté du 2 nivôse an VI arracha au pouvoir judiciaire la connaissance des conflits qui vien-

draient à se produire soit entre l'État et les acquéreurs, soit entre les acquéreurs et les tiers. Et la loi de l'an VIII ne faillit pas à ce système en remettant aux Conseils de préfecture le contentieux des domaines nationaux (1).

Plus tard, la Charte de 1814 n'ayant pas reproduit les textes antérieurs, seuls les rapports litigieux entre l'État vendeur et l'acquéreur demeurèrent dans le domaine de la juridiction administrative. En vertu de la force acquise ils y sont encore aujourd'hui, sans qu'il y ait à cela aucun motif plausible.

Lors du vote de la loi du 21 juin 1865, M. Josseau, député, réclama la suppression de cette dérogation au droit commun qu'il estimait surannée. Cette exception, dit-il, créée pour « mieux assurer la consolidation des domaines vendus nationalement dans les mains des personnes qui par suite des ventes en étaient devenues propriétaires », n'a plus sa raison d'être. La Commission, chargée d'étudier la proposition, la repoussa parce que « les questions de ce genre, très importantes et très fréquentes aux époques rapprochées de celle où les Conseils de préfecture furent institués, sont devenues fort rares de nos jours, et que, dès lors, elle n'a pas trouvé de motifs suffisants pour toucher à cette législation spéciale » (2).

(1) A. 4, l. 28 pluviôse an VIII : Le Conseil de préfecture prononcera « sur le contentieux des domaines nationaux. » Voir Simonet : *Traité élémentaire de droit public et administratif*.

(2) G. Bazille : *Étude sur la juridiction administrative à l'occasion de la loi du 21 juin 1865*.

Une telle réponse ne laisse pas que de nous surprendre. De ce qu'une disposition législative est tombée en désuétude faute d'applications, s'en suit-il qu'il y ait un intérêt quelconque à la conserver ? Nous estimons, quant à nous, que le moment est alors venu de l'abroger puisque tout péril de représailles de la part de l'opinion publique est écarté : la cause disparue, l'effet doit disparaître avec elle. Les différends concernant la propriété sont portés devant la juridiction ordinaire. Pourquoi maintenir à ce principe une dérogation, sous le mauvais prétexte que cette dérogation ne se manifeste que théoriquement, aucun cas pratique ne se présentant plus.

« Les textes qui ont attribué juridiction aux Conseils de préfecture sont nombreux et épars dans toute notre législation administrative. Ils se sont inspirés de considérations d'opportunité administrative, plutôt que de vues bien arrêtées sur le rôle à donner aux Conseils de préfecture (1) ». Aussi faut-il faire disparaître tous ceux plaçant dans le contentieux administratif des actes qui, par leur nature, devraient relever du contentieux judiciaire (2).

(1) Laferrière : tome I, page 362. Voir aussi proposition de 1899 de M. Morlot : exposé des motifs.

(2) Laferrière (tome I, page 365) énumère les textes par nous visés. Le partage de compétence entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires a été fait, dit M. Michoud, « non d'après un criterium rationnel qu'on n'a pas cherché à formuler, mais avec une préoccupation pratique visible, celle d'assurer à tout prix la liberté d'action de l'autorité administrative. » *Revue politique et parlementaire*, 1897, tome XII, page 267.

2. — *Actes de puissances publiques ou actes similaires,*

Sur une moyenne annuelle de 400,000 affaires jugées par les Conseils de préfecture, il en est 350,000 environ qui portent sur les contributions directes. Ces impôts sont perçus en vertu d'un rôle nominatif que le préfet rend exécutoire par un arrêté, qui est un véritable acte de puissance publique. Il va de soi que la juridiction administrative doit être compétente pour les réclamations des individus qui se prétendent lésés par les énonciations que le rôle contient. Des obstacles insurmontables s'opposeraient d'ailleurs à la compétence des tribunaux civils qui, encombrés, ne parviendraient pas à statuer en temps utile. Au contraire les impôts indirects sont perçus suivant des tarifs généraux édictés par le législateur, et les réclamations qu'ils peuvent susciter ne visent point un acte de puissance publique spécial (1).

Sont soumises au Conseil de préfecture les élections aux Conseils d'arrondissement (loi du 22 juin 1833), aux Conseils municipaux (lois du 21 mars 1833 et du 5 avril 1884); celles des délégués sénatoriaux (loi du 2 août 1875), des Conseils de prud'hommes (loi du 1^{er} juin 1853), des délégués à la sécurité des mineurs (loi du 8 juillet 1890). Nous

(1) Le contentieux de quelques impôts indirects appartient aux tribunaux administratifs : ce sont ceux qui sont perçus en vertu d'un rôle. Exemple : loi du 18 avril 1816, article 201.

n'irons pas jusqu'à soutenir que les élections soient des actes de puissance publique au sens strict du mot. Néanmoins, en usant de son droit de vote, le particulier agit de la même façon que le pouvoir exécutif qui nomme à une fonction, à un emploi administratif. Il participe donc à l'exercice de la puissance publique et, dans ces conditions, ne serait-ce pas enfreindre le principe de la séparation des pouvoirs que de conférer à l'autorité judiciaire le contentieux électoral ?

Les Conseils de préfecture sont encore compétents en matière de comptabilité publique (1), d'établissements dangereux, incommodes ou insalubres (2), etc., etc... Sur tous ces points le système actuel est bon et ne demande pas de changements (3).

(1) Loi du 18 juillet 1837 (a. 66); ordonnance du 3 mai 1838 (a. 483); décret du 27 mars 1893 (a. 26) : Le Conseil de préfecture statue sur les comptes des receveurs municipaux, du trésorier des établissements publics dont les revenus ordinaires ne dépassent pas 30,000 francs.

(2) Décret du 13 octobre 1810 : En cas de refus d'autorisation pour l'ouverture d'un établissement de troisième classe, l'industriel peut s'adresser au Conseil de préfecture. De même peuvent s'y adresser les tiers qui se disent lésés par la création d'un établissement, quelle que soit la classe à laquelle il appartienne.

(3) En matière d'établissements dangereux, incommodes, insalubres, on pourrait, pour plus de simplicité, donner, dans tous les cas, compétence au Conseil de préfecture au 1^{er} degré, au Conseil d'État en appel.

III. — ATTRIBUTIONS RÉPRESSIVES.

La voirie est l'ensemble des voies de communication et le régime légal auquel elles sont soumises. Elle se divise en grande et en petite voirie (1). En théorie les infractions aux lois et règlements de la voirie sont déférées aux tribunaux ordinaires. En fait, seul est judiciaire le contentieux de la petite (2), car la loi de l'an VIII (article 4) a concédé aux Conseils de préfecture la connaissance des « difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie. » Cette expression était vague et ce n'est pas en vain que la loi du 29 floréal an X intervint pour expliquer qu'il s'agissait « des contraventions de grande voirie, précédemment déférées aux tribunaux judiciaires » (3).

(1) La grande voirie comprend : les routes nationales et départementales ; les rues leur faisant suite ; les rues et places de Paris ; les chemins de fer ; les fleuves, rivières, canaux navigables et flottables : les ports et quais ; les chemins de halage ; les ports et rivages de la mer ; les ouvrages qui en dépendent. La petite voirie comprend : la voirie urbaine, vicinale et rurale.

(2) Code pénal, article 419 (nos 11 et 12).

(3) « Il est temps, dit l'exposé des motifs de la loi de l'an X au moment où l'ordre renaît, où les routes se séparent, se plantent, où les canaux se reconstruisent où se font, de rendre à la police conservatrice une action sûre, prompte et sévère. Il faut que, sans aller devant les tribunaux de police correctionnelle auxquels la connaissance de ces délits est attribuée, ils soient réprimés par l'administration même, revêtue à cet effet d'un nouveau pouvoir réclamé par les circonstances et même par les principes ». *Moniteur*, 29 floréal an X.

Cette exception aux principes repose sur une base que le temps a rendu plus que chancelante. La juridiction administrative fut reconnue compétente, pour que le domaine de la grande voirie se trouvât mieux protégé, que les contraventions s'y rapportant fussent plus sévèrement punies. La mesure prise n'a pas donné ce qu'on attendait d'elle. A plusieurs reprises, le Conseil d'État a déclaré que le Conseil de préfecture doit se borner à prononcer des peines pécuniaires et qu'il n'appartient qu'aux tribunaux d'appliquer des peines corporelles. De la sorte on arriva à un résultat diamétralement opposé à celui voulu par le législateur : à une répression moins énergique et par conséquent moins efficace pour la grande voirie que pour la petite.

Les attributions répressives doivent être exclusivement réservées aux magistrats de droit commun. On réalisera ainsi une grande simplification en même temps qu'on fera cesser les anomalies du système employé jusqu'ici, et qui oblige à comparaître devant des juges différents les auteurs d'une infraction semblable. Au reste, il est difficile de voir comment la puissance publique est engagée ici. L'État, en sa qualité de gardien de la fortune nationale, fait un simple acte de conservation, un acte de gestion qui doit relever de l'autorité judiciaire.

Nous croyons abonder dans le sens du législateur en affirmant que la conservation de la grande voirie, qui fait partie du Domaine public, doit être assurée par des sanctions plus rigoureuses que celles en usage pour la petite.

Aussi proposons-nous de porter les contraventions de grande voirie, non plus devant le juge de simple police, mais devant le tribunal correctionnel (1).

CONCLUSION.

Il nous reste à formuler un vœu, dont la réalisation complèterait admirablement notre tentative de réforme, et qui en est pour ainsi dire la conclusion. Nous nous déclarons partisan d'ériger le Conseil de préfecture en tribunal de droit commun. Nous sommes d'autant plus à l'aise pour faire cette proposition que nous avons fait nos efforts pour délimiter, aussi exactement que possible, la frontière qui sépare le contentieux administratif du contentieux judiciaire.

Le Conseil de préfecture possède une compétence d'attribution, c'est-à-dire strictement limitée aux litiges dont la solution lui a été attribuée par la loi du 28 pluviôse an VIII et les lois postérieures. A ce sujet il ne peut y avoir aucun doute, bien que l'opinion contraire ait été autrefois soutenue (2).

(1) Article 44 du texte proposé par la Commission d'administration générale (Rapport Rigal : 1909) : « Toutes les contraventions de grande voirie, actuellement déférées aux Conseils de préfecture, sont dorénavant jugées par les tribunaux correctionnels. »

(2) Féraud-Giraud : « Les Conseils de préfecture ». *Revue de légis-*

Quel est donc le juge administratif de droit commun ? Une théorie déjà ancienne, adoptée par M. Ducrocq (1), reconnaît ce rôle au ministre. La loi des 27 avril-25 mai 1791, dit ce savant écrivain, avait confié au roi et aux ministres réunis en son Conseil l'examen du contentieux administratif. Puis, grâce à la Constitution de l'an III, qui rendit individuelles les attributions auparavant collectives des ministres, chacun devint juge de droit commun des affaires relevant de son ministère. Les Conseils de préfecture ne furent investis que d'un nombre d'affaires limitativement prévues et on ne créa le Conseil d'État que comme juge d'appel.

Aujourd'hui la presque unanimité des auteurs estiment que les actes des ministres ne sont pas des actes de juridiction, mais seulement des actes d'administration (2). Un arrêté du 5 nivôse an VIII dit : « Le Conseil d'État prononce sur les affaires contentieuses qui étaient précédemment soumises aux ministres. » Le Conseil d'État est donc le vrai juge de droit commun ; c'est devant lui que doivent être portées les contestations qu'aucun texte précis n'a données ni au Conseil de préfecture ni à toute autre juridiction spéciale.

lation et de jurisprudence, 1849, pages 219 et suivantes, tome 34. — Cette théorie est exposée par G. Bazille, chapitre VIII.

(1) Ducrocq : 7^e édition, tome 2, pages 159 et suivantes.

(2) Laferrière : tome I, page 462. — Béquet : *Répertoire*, Contentieux administratif. — Berthélemy : pages 897.

Nous ne croyons pas devoir insister sur cette polémique, que l'on peut trouver dans tous les ouvrages de droit administratif.

Quelques attributions contentieuses demeurent encore entre les mains du ministre. Elles seront définitivement supprimées lorsque le Conseil de préfecture sera devenu juge de droit commun et toute discussion sur ce point sera bannie désormais.

Un grand avantage de notre système est de mettre fin à ces vieilles querelles théoriques qui ont sur la pratique une répercussion fâcheuse, à ces hésitations, à ces flottements de la jurisprudence qui peuvent être à la fois nuisibles à l'intérêt particulier et à l'intérêt général. Mais ce n'est point la seule utilité de notre réforme.

Le Conseil de préfecture devenant juge de droit commun, il faudra remanier les attributions du Conseil d'État : certaines matières qui lui appartiennent iront au Conseil de préfecture, puisque lui ne sera plus qu'une juridiction d'appel. La justice y gagnera, car, pour toutes les affaires administratives, il existera un double degré de juridiction : les chances d'erreur seront ainsi réduites à leur minimum. Situé près du lieu où le litige a pris naissance, le Conseil de préfecture aura les facilités désirables pour éclairer sa religion, et si par hasard il se trompe, le plaideur malheureux aura toujours la faculté de faire apprécier la décision qui le concerne par le Conseil d'État. A notre avis, il n'y a pas lieu en effet de supprimer l'appel pour les matières peu importantes (1). Les rôles du Con-

(1) M. Rouvier, dans son projet du 25 juin 1887 (Annexes, Chambre des Députés, page 263), demande que les Conseils de préfecture soient

seil d'État ne risquent nullement d'être surchargés. Les justiciables, nous l'avons vu (1), recourent très rarement à l'appel ; ils y recourront moins encore lorsque nous aurons sélectionné les conseillers de préfecture par un recrutement beaucoup plus sévère.

L'idée de faire de notre Conseil de préfecture le juge administratif de droit commun n'est pas une idée nouvelle. Elle a reçu l'approbation de théoriciens (2) et même de gens qui ont pris une part active au fonctionnement de nos Conseils (3). C'est dire que notre innovation est possible ; elle est d'autre part trop utile pour ne pas s'accomplir.

autorisés à juger en dernier ressort certains procès, notamment en matière d'élections municipales. Nous pensons que, moins que tout autre, le contentieux électoral ne doit échapper au contrôle du Conseil d'État : c'est en effet dans ces matières surtout que l'esprit de parti peut se manifester.

(1) Voir supra, page 68.

(2) Ducrocq : tome II, page 179. — Block : *Dictionnaire de l'administration française*, 1898, 4^e édition, page 705.

(3) Lavallée, commissaire du gouvernement au Conseil de préfecture de la Seine : « La question du juge ordinaire en matière administrative. » (*Revue générale d'administration*, 1887, tome III, page 257.)

B. — Réformes dans l'organisation.

I. — TRANSFORMATION DES CONSEILS DE PRÉFECTURE EN CONSEILS RÉGIONAUX.

Par la suppression de toutes leurs attributions administratives et d'une partie de leurs attributions contentieuses actuelles, la tâche des Conseils de préfecture va se trouver notablement réduite. Cette diminution de travail doit nécessairement concorder avec une diminution du nombre des juges.

Si tout le monde s'accorde sur la nécessité de cette diminution, il n'en est plus de même sur les moyens de l'opérer. Ici deux systèmes bien différents sont en présence. L'un, préconisé successivement par MM. Rouvier, Barthou et Clémenceau (1), transforme les Conseils de préfecture en Conseils régionaux, dont la compétence embrassera plusieurs départements. L'autre, présenté à la Chambre des Députés le 13 juillet 1908 au nom du Gouvernement par M. Clémenceau, ministre de l'Intérieur, et approuvé par la Commission interministérielle de la réorganisation administrative, crée dans chaque département

(1) M. Rouvier, le 25 juin 1887, demande la création de vingt-deux Conseils régionaux. — M. Barthou, le 27 octobre 1896, demande la création de dix-huit Conseils régionaux. — M. Clémenceau, le 22 juin 1907, demande la création de vingt Conseils régionaux.

un tribunal administratif composé d'un juge unique (1). C'est à la première de ces solutions que vont nos préférences.

1. — *Réfutation des objections faites au système des Conseils régionaux.*

Appelé à donner son opinion sur le principe des Conseils régionaux, à la suite du projet de loi du 25 juin 1887, le Conseil d'État, dans un avis du 2 août 1888 (2), formula plusieurs objections de nature, selon lui, à faire écarter ce système. Nous essaierons d'y répondre.

A) Les Conseils régionaux, dit le Conseil d'État, ne correspondraient à aucune division territoriale. « L'unité de territoire est toujours le département, et, tant qu'elle ne sera pas modifiée, il est naturel qu'à cette organisation administrative corresponde celle de la juridiction chargée de statuer sur le contentieux administratif du département. » Cette transformation entraînerait « la suppression

(1) Article 1 du projet Clémenceau : « Il est institué dans chaque département, au lieu et place du Conseil de préfecture, un tribunal administratif composé d'un conseiller de préfecture, juge unique; du secrétaire général, commissaire du Gouvernement; et d'un secrétaire-greffier, choisi par le préfet parmi les employés de la préfecture. »

(2) « Avis du Conseil d'État du 2 août 1888 » *Revue générale d'administration*, 1888, tome III, page 216).

des fonctions administratives attribuées aux Conseils de préfecture ».

R. — Ce retrait des fonctions administratives nous apparaît, nous l'avons montré, comme désirable et conforme en outre à l'esprit du législateur de pluviôse. Il convient d'affranchir complètement nos conseillers de l'autorité du préfet, et l'on ne parviendra à ce résultat qu'en brisant le cadre départemental trop étroit. D'autre part certaines affaires vont actuellement au Conseil d'État en premier ressort ; n'est-ce pas la preuve que le litige n'est pas forcément solutionné dans le département où il prend naissance ?

Nous n'avons pas la naïveté de croire que l'établissement des Conseils régionaux ne soulèvera aucune difficulté. Certes la rupture de la concordance existant entre la circonscription des tribunaux administratifs et celle des administrations dont ils contrôlent les actes (1) ne se fera pas sans quelques inconvénients. Nous croyons cependant qu'ils peuvent être, sinon totalement évités, tout au moins palliés sérieusement si les préfets font leur devoir et si les administrations intéressées ont assez de bonne volonté pour ne pas se confiner dans un état d'inertie impardonnable.

B) La tâche énorme que remplissent actuellement les Conseils de préfecture empêche de réduire le nombre de

(1) Les administrations des contributions directes, par exemple, ont leur siège et leurs archives au chef-lieu du département.

ces tribunaux. Il y a près de 500,000 affaires annuelles à juger, et leur nombre va toujours croissant. Les Conseils régionaux risqueraient de voir leurs rôles encombrés, et l'État comme les particuliers se verraient exposés à des retards qui leur porteraient préjudice. Le public a donc intérêt à conserver les juridictions départementales.

R. — Les statistiques officielles constituent bien souvent une preuve irréfutable, un moyen de défense aussi éloquent que la plus serrée des argumentations ; mais on ne doit les invoquer qu'autant qu'elles parlent dans un sens nettement favorable à la thèse soutenue. Or tel n'est précisément pas le cas. Le chiffre imposant d'affaires qu'on nous oppose n'est qu'un trompe-l'œil destiné à masquer la vérité ; il suffit, pour s'en rendre compte, d'examiner les éléments dont il se compose.

En matière de contributions directes, la plupart des décisions se contentent de reproduire les solutions données par la direction départementale des contributions directes. Les affaires de comptabilité font presque toujours entrer en jeu des sommes insignifiantes ; leur examen s'opère surtout dans les bureaux de la préfecture et le Conseil n'y participe qu'indirectement, pour ainsi dire, par la signature qu'y appose seulement un de ses membres.

Or, si l'on s'en rapporte à la dernière statistique publiée par le Ministère de l'Intérieur, celle de 1907, sur un total de 372,965 affaires, on trouve 254,075 affaires de contributions directes et 93,462 de comptabilité, soit 347,537 affaires dont l'étude n'exige qu'un temps dérisoire. Sur le

reliquat qui est de 25,418, si nous défalquons, suivant notre programme, 20,545 avis en matière non contentieuse, 1,300 jugements en matière de travaux publics et 1,171 en matière de grande voirie, le chiffre définitif tombe à 2,412. Les Conseils de préfecture ont 2,412 affaires sérieuses à solutionner et 347,537 sans grande importance.

D'autre part il est plus que douteux que leur nombre ait une tendance à augmenter, comme on le prétend. Le tableau suivant, émané du Ministère de l'Intérieur, ne laisse subsister aucune illusion à cet égard :

Année 1895.....	399.069	Année 1902... ..	388.655
— 1896.....	434.866	— 1903.....	388.908
— 1897.....	446.455	— 1904.....	391.065
— 1898.....	358.994	— 1905.....	438.571
— 1899.....	345.248	— 1906.....	360.616
— 1900.....	347.840	— 1907.....	372.965
— 1901.....	392.106		

c) Le Conseil d'État nous reproche d'éloigner le justiciable de ses juges, et par là d'augmenter les frais des procès et de rendre difficiles certaines mesures d'instruction.

R. — Sans vouloir tirer de ce fait plus de profit pour notre cause qu'il n'est susceptible d'en donner, notons en passant que les cours d'appel, qui existent dans les grandes villes, ont une compétence qui dépasse de beaucoup le département. Mais il importe de tenir surtout compte de l'accroissement de facilité des communications et des cor-

respondances qui s'est produit depuis la naissance des Conseils de préfecture : avec notre système les justiciables ne seront pas plus éloignés de leurs juges au vingtième siècle qu'avec l'ancien au début du dix-neuvième. Rappelons-nous en outre que l'instruction est écrite et qu'un grand nombre de plaideurs ne se présentent pas à l'audience.

d) On fait enfin au projet Rouvier le grief de ne pas réaliser une économie notable.

R. — Discuter cette assertion serait parfaitement inutile. Si l'on a le droit d'hésiter devant un perfectionnement qui nécessite une dépense, par contre on a le devoir d'exécuter celui qui, sans être une source d'économie, n'oblige pas à augmenter les crédits affectés à l'institution qu'il s'agit de réformer.

2. — *Réfutation du principe de l'unité de juge.*

Les critiques du Conseil d'État s'étant quelque peu atténuées avec le temps, en 1896 M. Barthou déposa un nouveau projet de loi sollicitant le remplacement des quatre-vingt-sept Conseils de préfecture par dix-huit Conseils régionaux ; ce projet ne fut suivi d'aucun rapport.

Enfin, le 22 juin 1907, M. Clémenceau, alors président du Conseil des ministres, présenta un texte analogue, portant à vingt le nombre des Conseils. La Commission de l'administration générale en fut saisie et elle en avait com-

mencé l'étude, quand, en janvier 1908, elle fut informée que la Commission interministérielle, chargée de préparer la réorganisation administrative, avait articulé des conclusions hostiles. Le projet fut donc retiré et remplacé, le 13 juillet 1908, par un deuxième projet, dont la caractéristique consistait dans l'établissement de l'unité de juge. Ce procédé original permettait au Gouvernement de maintenir la juridiction administrative départementale et de ne point se heurter aux reproches énumérés plus haut. Aucune région ne pouvait se dire lésée et nulle préoccupation électorale ne venait se placer en travers de l'adoption de cette nouvelle combinaison. La Commission de l'administration générale ne repoussa pas cette planche de salut inespérée ; la grosse majorité de ses membres se déclara favorable aux grandes lignes du projet Clémenceau.

Un écueil toutefois était à redouter : d'une façon générale le public se défie d'un jugement émané d'un seul juge. M. Rigal l'avoue avec franchise (1) : « Nous devons reconnaître qu'en France il existe beaucoup de préventions et de défiances contre le système de l'unité de juge. Nous ne nous en montrerons nullement surpris. Qu'il nous soit même permis de déclarer que, personnellement, nous avons une tendance à admettre que la pluralité de juges est une garantie de bonne justice. » Il est certain que la masse populaire accueillerait de méchante humeur cette transformation qui choquerait ses idées.

(1) Rapport Rigal, page 69.

En faveur de l'unité de juge on nous cite trois exemples empruntés à notre législation actuelle : le juge de paix, le juge des référés et le juge d'instruction. Il est possible d'assimiler, avec quelque apparence de raison, un conseiller de préfecture à un juge de paix. Mais comment l'assimiler à un juge des référés, dont les ordonnances n'ont qu'un caractère provisoire, ou à un juge d'instruction, qui ne commence à agir qu'après une réquisition du parquet et dont le rôle se borne à vérifier les faits poursuivis et à déterminer la juridiction compétente ? A l'étranger on rencontre l'unité de juge, en Angleterre et aux États-Unis. Or ce sont précisément les peuples dont les mœurs se différencient le plus des nôtres ; ils ne possèdent même pas de tribunaux administratifs.

On invoque enfin l'autorité du philosophe Bentham, qui, dans son ouvrage sur l'organisation judiciaire, se déclare partisan convaincu du juge unique et expose les motifs qui militent en faveur de la mise en pratique de cette théorie. Malheureusement nous trouvons, sous la plume de cet éminent écrivain anglais, cette phrase célèbre : « Il ne suffit pas qu'une justice soit juste, il faut qu'elle paraisse juste. » Or la justice, rendue par un seul juge, ne paraîtrait certainement pas juste, en France du moins.

Dès l'an VIII le Gouvernement se prononça pour la pluralité de juges par la bouche du conseiller d'État Rœderer, qui proposa de « remettre le contentieux à un Conseil de préfecture pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut

guère attendre d'un jugement porté par un seul homme ». On connaît surtout de Røederer l'aphorisme si souvent répété : « Juger est le fait de plusieurs, administrer est le fait d'un seul. » Qu'on ne nous fasse pas le reproche d'aller à l'encontre du désir du législateur en instituant des Conseils régionaux ; le système du juge unique le dédaigne plus que nous.

Aujourd'hui encore d'excellent esprits voient un danger dans l'établissement de l'unité de juge : « La pluralité des juges, dit M. Garsonnet (1), a toujours été réputée chez nous une garantie de bonne justice : le délibéré qui précède le jugement provoque les objections, éclaire les esprits et dégage les consciences ; un juge peut être frappé d'une circonstance importante qui avait échappé à l'attention d'un autre ; enfin il est vraisemblable qu'à capacité égale plusieurs hommes jugeront mieux qu'un seul, et, même entre magistrats d'inégale valeur, la vérité a plus de chances de triompher, car il arrive aux plus forts de se tromper. »

Dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi de M. Milliaux du 28 novembre 1908, nous lisons de même : « Il n'est pas douteux que la discussion de l'affaire en commun à laquelle se livrent, pendant le délibéré, les trois juges concourant au jugement, est de nature à éclairer le débat comme aussi à inspirer la solution vraie. »

(1) Garsonnet : *Traité théorique et pratique de procédure*, 5^e édition, 1898 (2 volumes, tome I, n° 37.

Ces deux citations ne font que reproduire l'opinion du public. Le juge unique peut ignorer la loi ; il peut avoir un parti-pris. En tout cas il ne pourra pas exprimer seul cette opinion moyenne, qui a plus de chance que toute autre d'être la traduction exacte de la loi et de l'interprétation courante que la jurisprudence y a donnée. Au surplus le particulier en conflit avec l'administration n'aura-t-il pas quelque motif de redouter la sentence d'un juge unique en contact quotidien avec le préfet, statuant avec le concours du secrétaire général, commissaire du gouvernement ! Croit-on que les plaideurs ne préféreront pas à ce système suspect, celui peut-être plus onéreux qui leur fournira toutes les garanties désirables de science et d'impartialité ?

C'est pour donner satisfaction à ces préférences bien légitimes que nous nous rallions au principe des Conseils régionaux. Diminuant le nombre des tribunaux, nous aurons la liberté de conserver à chacun d'eux la pluralité de juges.

3. — *Établissement de Conseils régionaux.*

Quoique M. Rouvier, en fixant à vingt-deux le nombre des Conseils régionaux dans son projet de 1887, se soit efforcé, dit-il, de prendre « pour élément principal de la délimitation le nombre des affaires sur lesquelles les Conseils de préfecture auront à statuer », les projets posté-

rieurs, tendant au même but, n'adoptèrent pas la répartition qu'il avait tracée. M. Barthou opta pour dix-huit Conseils, M. Clémenceau pour vingt. Certains auteurs, trouvant ce chiffre trop faible proposent celui de trente-six ou même celui de quarante (1).

Dans une proposition de loi, soumise à la Chambre des Députés, le 5 février 1907, M. Beauquier, président de la Commission de l'administration générale, demandait la substitution aux départements de vingt-cinq régions. Le plan de cette division administrative, remarquablement faite, pourrait aussi être pris pour base de la répartition des sièges (2).

Etant donné le nombre important d'affaires que nous arrachons à la connaissance des Conseils de préfecture, nous pensons, quant à nous, que dix-huit tribunaux administratifs suffiraient amplement à s'acquitter du travail qui doit leur incomber. C'était l'avis de M. Barthou, qui ne restreignait nullement leur tâche ; *a fortiori* ce sera le nôtre. « Les ressorts ont été formés, dit son projet de 1896, en tenant compte non seulement des traditions et des habitudes locales, mais aussi des facilités de communications par les voies ferrées, et, autant que possible, des convenances géographiques. »

Nous n'essaierons pas de remanier cette répartition qui semble consciencieuse : il faudrait pour cette opération

(1) Michoud-Bernard.

(2) Voir proposition Beauquier du 5 février 1907. (Annexes, Chambre des Députés, 1907, n° 731.)

des capacités et des données géographiques qui nous manquent. Qu'il nous soit cependant permis de faire remarquer que nous considérons comme trop étendu le ressort du tribunal de Paris. Le département de la Seine donne lieu à une moyenne annuelle de 30,000 affaires contentieuses administratives, alors que la moyenne des autres départements n'atteint pas 3,000 (1). Réduisant les quatre-vingt-sept tribunaux administratifs à dix-huit, c'est-à-dire à une proportion d'environ cinq départements par tribunal, il paraît juste d'attribuer au tribunal siégeant à Paris une compétence territoriale ne dépassant pas les limites du département de la Seine. Encore le nombre de ses affaires sera-t-il supérieur de plus du double au nombre de celles qui seront soumises aux autres !

Aux dix-huit tribunaux créés par M. Barthou, nous en ajoutons donc un dix-neuvième, qui sera placé à Versailles et aura dans son ressort les départements suivants : Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Loiret, Eure-et-Loir, rentrant, d'après le projet dressé en 1896, dans la compétence du tribunal de Paris.

Voici la liste des dix-neuf tribunaux :

Lille : Nord, Pas-de-Calais.

(1) Ces chiffres de 30,000 et de 3,000 sont les chiffres actuels ; avec notre système il faut les diminuer, le premier de 300, le second de 50 environ. Cette diminution est trop peu sensible pour que nous en tenions compte dans nos calculs, d'autant plus qu'elle ne change en rien la proportion des deux chiffres comparés.

Amiens : Somme, Oise, Aisne, Ardennes.

Paris : Seine.

Versailles : Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Loiret, Eure-et-Loir.

Nancy : Meurthe-et-Moselle, Meuse, Marne, Haute-Marne, Haute-Saône, Vosges, territoire de Belfort.

Dijon : Côte-d'Or, Doubs, Jura, Saône-et-Loire, Yonne, Aubé.

Lyon : Ain, Rhône, Loire, Puy-de-Dôme, Haute-Loire, Ardèche.

Grenoble : Isère, Drôme, Hautes-Alpes, Savoie, Haute-Savoie.

Marseille : Bouches-du-Rhône, Vaucluse, Basses-Alpes, Var, Alpes-Maritimes.

Montpellier : Hérault, Gard, Lozère, Aveyron, Aude.

Toulouse : Haute-Garonne, Tarn, Tarn-et-Garonne, Gers, Hautes-Pyrénées, Ariège.

Bordeaux : Gironde, Lot-et-Garonne, Landes, Basses-Pyrénées.

Limoges : Haute-Vienne, Dordogne, Lot, Cantal, Corrèze, Creuse.

Poitiers : Vienne, Deux-Sèvres, Vendée, Charente, Charente-Inférieure.

Bourges : Cher, Loir-et-Cher, Indre, Allier, Nièvre.

Angers : Maine-et-Loire, Indre-et-Loire, Sarthe, Mayenne.

Rennes : Ile-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Finistère, Morbihan, Loire-Inférieure.

Rouen : Seine-Inférieure, Eure, Orne, Calvados, Manche.

Alger : Algérie.

Il n'est rien innové pour la Corse.

Nous voulons des tribunaux occupés, par conséquent peu nombreux. Comprenant toutefois le tort que leur éloignement peut faire subir à certains plaideurs, souvent pour des procès insignifiants, nous croyons utile, pour tempérer l'effet de notre transformation, d'avoir recours au système préconisé par M. Michoud (1). A intervalles réguliers, par exemple deux fois par an, les tribunaux régionaux pourraient déléguer un de leurs membres dans chaque préfecture ou sous-préfecture de leur ressort, avec pouvoir d'y statuer sur tous les procès mettant en jeu une somme inférieure à 50 francs. Ce juge unique serait compétent sur toutes les matières sauf sur le contentieux électoral, où le parti-pris est à redouter. Mais les particuliers ne seraient jamais forcés de porter devant lui leurs litiges, et lui-même aurait la faculté de réserver son jugement dans les affaires particulièrement délicates qui, de cette façon, seraient en toute circonstance tranchées par le tribunal entier.

(1) M. Michoud propose trente-six tribunaux régionaux, et, pour pallier l'éloignement, la délégation d'un juge, à intervalles déterminés, dans chaque chef-lieu de département avec mission de juger, sauf appel au Conseil régional, certaines affaires, comme les contributions directes pour les cotes inférieures à 30 francs. (Voir page 290, *Revue politique et parlementaire*, 1897, tome XII).

Le Conseil régional se nommera dorénavant tribunal administratif de première instance sans qu'il y ait à cela le moindre inconvénient, puisque nous l'avons érigé en juge de droit commun pour les matières administratives.

II. — COMPOSITION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS RÉGIONAUX.

1. — *Nombre des juges.*

A) *Juges titulaires.* — La loi de pluviôse an VIII attribuait cinq conseillers de préfecture à vingt-cinq départements, quatre à dix-sept et trois aux quarante-deux autres. Celle du 21 juin 1865, actuellement en vigueur, laisse quatre juges à vingt-neuf départements seulement ; les autres n'en possèdent que trois. Enfin le Conseil de préfecture de la Seine compte neuf membres y compris le président depuis une loi du 29 mars 1878.

Les tribunaux que nous instituons étant d'importance à peu près égale par hypothèse, il ne subsiste plus aucun motif d'établir une différence entre eux ; aussi donnons-nous à chacun trois juges titulaires. Quant à celui de Paris, quoiqu'il n'y ait aucun inconvénient à diminuer légèrement le nombre de ses titulaires, il importe cependant de lui conserver une physionomie à part, en rapport avec le chiffre énorme des procès qui lui sont soumis ; nous proposons de lui accorder sept juges.

B) *Juges suppléants*.— Une décision du Conseil de préfecture n'est valable qu'autant qu'elle a été rendue par trois juges au minimum. Si l'un des juges se trouve absent ou empêché, les autres membres choisissent pour le remplacer un conseiller général, d'après un arrêté du 19 fructidor an IX, qui a réparé le silence de la loi de l'an VIII sur ce point. Si tous les conseillers de préfecture sont absents ou empêchés à la fois, le ministre de l'Intérieur désigne sur les indications du préfet, dit le décret du 16 juin 1808, des conseillers généraux pour siéger à leur place.

Or la fonction de conseiller général est précisément incompatible avec celle de conseiller de préfecture, si l'on s'en rapporte à la loi du 10 août 1871 (article 8). Il y a là une contradiction flagrante que nous ne nous chargerons pas d'expliquer, un aveu involontaire du peu de valeur du système employé. La science administrative ne s'improvise pas plus que la science judiciaire. Aucune condition d'aptitude n'est exigée de ces remplaçants inattendus(1). En quoi cependant les conseillers généraux, aussi bien hommes politiques qu'administrateurs, sont-ils qualifiés pour s'acquitter honorablement de cette lourde mission, complètement nouvelle pour eux !

Le mal est extrêmement grave ; le remède est heureusement facile. Il suffit d'attacher à chaque tribunal des juges suppléants. Ne sera-ce du reste pas le seul moyen

(1) Conseil d'État, 19 juin 1885. Pictonnella.

d'avoir plus tard de bons juges titulaires ? En 1865, l'article 4 du projet du Gouvernement portait cette phrase : « Il peut être attaché à chaque Conseil de préfecture un ou deux suppléants. » Cette disposition fut écartée par la Commission chargée de l'étude du projet. Elle pensait « qu'en instituant des suppléants permanents et gratuits, le Gouvernement contracterait envers eux l'obligation morale de les appeler aux fonctions rétribuées lorsque l'occasion s'en présenterait... que l'on pourrait supposer peut-être que ces suppléants, aspirant à devenir titulaires, seraient des juges moins indépendants que ceux-ci, et à tous égards dans une position inférieure. » Ce raisonnement est fort peu convaincant, à notre avis, et il avait en outre le déplorable résultat de conserver le *statu quo*.

Avec la plupart des auteurs nous croyons nécessaire la création de suppléants. Nous en attribuons deux à chaque tribunal, et quatre à celui de la Seine. Au total il y aura donc soixante et un juge titulaires et quarante suppléants, en tout cent et un juges, au lieu de deux cent quatre-vingt-cinq.

2. — *Recrutement.*

En l'an VIII aucunes conditions d'âge ni d'aptitude ne furent mises en avant pour le recrutement des conseillers de préfecture. L'article 175 de la Constitution du 5 fructidor an III édictait que « tout membre d'une administration départementale ou municipale doit être âgé de vingt-

cinq ans au moins.» On se conforma à cette règle et ce fut tout. Le choix de l'administration était donc laissé à l'arbitraire jusqu'en 1865. La loi du 21 juin y mit enfin quelque limite dans son article 2 : « Nul ne peut, dit cet article, être nommé conseiller de préfecture s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis, s'il n'est en outre licencié en droit, ou s'il n'a rempli, pendant dix ans au moins, des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou bien s'il n'a été, pendant le même espace de temps, membre d'un Conseil général ou maire. »

Ces conditions sont-elles de nature à donner satisfaction aux intérêts particuliers ? Nous ne le pensons pas. Un jeune licencié en droit armé de bonne volonté, mais inexpérimenté en affaires, pourra se comporter en juge impartial ; il lui sera difficile de se comporter en juge éclairé. Beaucoup de questions seront pour lui obscures. L'examen des comptes des communes et des établissements publics, par exemple, demande des connaissances techniques, une certaine habitude des affaires que l'on n'acquiert point dans les Facultés. Le diplôme de licence devrait être une sorte de certificat d'aptitude non au poste de conseiller de préfecture, mais au concours qui confère ce poste. A l'élévation du traitement doit correspondre l'élévation des qualités professionnelles, qui sont presque forcément subordonnées à des conditions d'admission plus sévères. Il importe, a-t-on dit avec raison (1), « non que

(1) G. Demartial : *Le statut des fonctionnaires*.

la place convienne à la personne, mais que la personne convienne à la place ».

Cherchant à atteindre ce but, voici ce que nous proposons :

Les juges administratifs régionaux seront recrutés au moyen d'un concours portant sur tout le droit administratif et spécialement sur la comptabilité publique et les contributions directes ; seuls les licenciés en droit, âgés d'au moins vingt-cinq ans, seront admis à y prendre part. Les premiers seront nommés, dans l'ordre du classement, aux sièges vacants de juges suppléants. Ils pourront passer juges titulaires au choix au bout de deux ans et à l'ancienneté au bout de cinq ans.

3. — *Traitement.*

Le discrédit qui a jailli sur la fonction de conseiller de préfecture, actuellement regardée comme un simple stage administratif, provient pour beaucoup de l'insuffisance du traitement qui lui est alloué. L'article 22 de la loi de pluviôse attribuait aux conseillers un traitement du dixième de celui des préfets, sans qu'il puisse être inférieur à 1,200 francs. Depuis les décrets du 25 décembre 1861 et du 23 décembre 1872, ils reçoivent 2,000, 3,000 ou 4,000 fr. suivant la classe à laquelle ils appartiennent (1). Un

(1) Voir aussi le décret du 7 mars 1852 (article 5) et celui du 15 avril 1877 (article 3).

décret du 16 janvier 1877 donne 10,000 francs à ceux de la Seine.

Voici une approximation des traitements qu'ils doivent recevoir selon nous :

Présidents.	7.000 ^f »
Juges titulaires	6.000 »
Juges suppléants.	1.500 »
Commissaires du Gouvernement.	6.000 »

A Paris :

Présidents.	12.000 »
Juges titulaires	10.000 »
Juges suppléants.	3.000 »
Commissaires du Gouvernement	10.000 »

Nous aurons donc :

18 présidents à 7,000 ^f , soit	124.000 ^f »
36 juges titulaires à 6,000	216.000 »
36 juges suppléants à 1,500.	54.000 »
18 commissaires du Gouvernement à 6,000	108.000 »

Et à Paris :

1 président à 12,000	12.000 »
6 juges titulaires à 10,000	60.000 »
4 juges suppléants à 3,000	12.000 »
3 commissaires du Gouvernement à 10.000.	30.000 »

Total. 616.000^f »

Les Conseils de préfecture nous coûtent, d'après les calculs faits, environ 900,000 francs par an. Notre réforme réalisera par conséquent une économie de près de 300,000 francs. Il y aura, il est vrai, des frais nouveaux, comme les frais de déplacement du juge en tournée (1), mais nous ne croyons pas qu'ils puissent absorber la totalité de la différence : et le budget se trouvera dégrevé.

4. — *Présidence.*

En l'an VIII, on confia au préfet la présidence du Conseil de préfecture avec voix prépondérante en cas de partage (article 1^{er}). Donner à un administrateur actif la direction d'une assemblée juridictionnelle était, nous l'avons vu, une grosse faute. De tout temps, les esprits avisés protestèrent contre cette disposition sans jamais parvenir à la faire disparaître.

Néanmoins la loi de 1865 en atténua le fâcheux effet dans son article 4 ainsi conçu : « Chaque année, un décret de l'empereur désigne, pour chaque département, celui de la Seine excepté, un conseiller de préfecture qui devra présider le Conseil en cas d'absence ou d'empêchement du préfet. » Le préfet ne tarda pas à prendre l'habitude d'être empêché, et il est aujourd'hui excessivement rare de le voir occuper le siège de président.

(1) Voir page 123.

La présidence du préfet est donc tombée en désuétude en fait. Malheureusement elle subsiste en droit, et c'en est assez pour jeter la suspicion sur toutes les sentences des juges administratifs. « Le préfet, disait M. Ernest Picard à la séance de la Chambre du 23 mai 1865, est dans une situation tellement prépondérante vis-à-vis de ceux qu'il préside et qui sont à ses côtés, qu'il faut de l'héroïsme de leur part pour lui résister. » Le 24 mai, M. Josseau exprimait la même opinion, « soit, en premier lieu, affirmait-il, qu'on se place au point de vue politique ; soit, en second lieu, qu'on se place au point de vue des Conseils de préfecture ; soit, en troisième lieu, qu'on se place au point de vue de la bonne expédition des affaires (1). Quand même, en effet, le débat engagerait un arrêté préfectoral, la décision rendue par le préfet et deux conseillers ne pourrait être attaquée (2). Il n'existe aucune exception tirée de la nature des affaires.

En 1870, on voulut enfin mettre un terme à cette anomalie, et l'Assemblée Législative à l'unanimité vota une proposition de M. Josseau, qui demandait la création d'un président choisi parmi les conseillers eux-mêmes. On au-

(1) De même Em. Ollivier, Hallen-Clarapède, etc. (Séance du 26 mai 1865). — De Cormenin : *Questions de droit administratif*, tome I, page 260 : « Il est abusif et contraire aux règles d'une bonne justice que le préfet puisse prendre part à la délibération des Conseils de préfecture, alors que ses propres arrêtés sont engagés dans le débat. » Dans le même sens, Macarel : *Des tribunaux administratifs*, pages 55 et suivantes.

(2) Conseil d'État, 19 octobre 1834, Allard.

rait de cette façon étendu à la province le régime donné à Paris par le décret du 17 mars 1863. Les douloureux événements qui se déroulèrent à cet époque firent avorter cette précieuse amélioration, reproduite depuis par tous les projets de loi sur les Conseils de préfecture (1).

Nous voulons supprimer complètement la possibilité de présidence par le préfet. Chacun de nos tribunaux régionaux aura à sa tête un juge président, automatiquement remplacé en cas d'absence par le juge titulaire le plus ancien. Nul ne pourra être promu au poste de président, s'il n'a exercé, pendant dix ans au moins, la charge de juge titulaire.

5. — *Ministère public.*

Les audiences du Conseil de préfecture étant devenues publiques, il fallait lui adjoindre un ministère public. L'article 5 de la loi du 21 juin 1865, reproduit par l'article 46 de la loi du 22 juillet 1889, nomme commissaire du Gouvernement le secrétaire général. Par cette mesure se trouvent encore confondues l'action et la juridiction, bien que la confusion soit moins forte ici, le ministère public ne participant qu'indirectement à la rédaction du jugement. Il convient d'écarter le secrétaire général et, pour la même

(1) Ducrocq : *Cours de droit administratif*, 1881, 2 volumes, tome I, n° 295.

raison, tous les chefs de service de l'administration dans le département.

Une seule solution est bonne : copier l'exemple de Paris dont le Conseil de préfecture possède quatre commissaires du Gouvernement adjoints au secrétaire général, et le généraliser en le modifiant par le renvoi du secrétaire général à sa préfecture. Conservons au tribunal administratif de la Seine ses quatre commissaires du Gouvernement, affectons-en un à chacun des autres tribunaux, en imposant l'âge de vingt-cinq ans et la licence en droit comme conditions de leur nomination.

6. — *Incompatibilités.*

Les fonctions de conseillers de préfecture sont incompatibles avec un autre emploi public et avec l'exercice d'une profession (loi du 21 juin 1865, article 3) ; avec diverses fonctions électives, comme celles de conseiller d'arrondissement (loi du 22 juin 1833, articles 5 et 23) ; de conseiller général (loi du 10 août 1871, article 8) ; de conseiller municipal (loi du 5 avril 1884, article 33), — avec toutes fonctions de l'ordre judiciaire (loi du 24 vendémiaire an III, tome I, article 1^{er}. — Arrêté du 19 fructidor an IX, article 3. — Décret du 16 juin 1908, article 1^{er}), etc.

Cette prohibition doit devenir plus générale encore. Les membres de nos tribunaux administratifs se doivent tout entiers à leur fonction de juges que nous voulons incom-

patible avec toute autre. L'incompatibilité pourra dorénavant être toujours observée grâce à l'existence des juges suppléants.

7. — *Inamovibilité.*

Nos nouveaux juges régionaux doivent-ils bénéficier de l'inamovibilité ou au contraire continuer à voir leur révocation subordonnée à une décision du pouvoir exécutif ? Le problème est délicat à résoudre, et sa solution dans un sens ou dans l'autre a des avocats convaincus, doués des plus louables intentions et d'excellents arguments. Aucune lumière véritable n'a jailli de ce choc d'opinions contradictoires, l'accord n'a pu se faire, et le conseiller de préfecture est demeuré tel qu'il a été créé, c'est-à-dire révocable *ad nutum* sans formalité.

Cette situation instable a cependant provoqué l'éclosion d'un troisième parti qui tient le milieu entre les deux autres. Tout en condamnant l'inamovibilité qu'ils croient dangereuse pour l'État, ses adhérents proclament leur aversion pour le système actuel, qui nuit à l'indépendance du juge. Ils proposent de ne point laisser le ministre seul maître des destitutions et de faire contrepoids à son autorité par l'avis conforme obligatoire du Conseil d'État ou d'un Conseil supérieur de la magistrature administrative institué au Ministère de l'Intérieur (1). Ce serait assu-

(1) Voir Boulatignier, Michoud, A. Bluzet. — Voir projet Clémenceau du 13 juillet 1908 (article 9).

rément une mesure de prudence, mais elle serait peut-être exposée à se transformer, un jour ou l'autre, en une vaine formalité, et par là même d'être dénuée d'efficacité.

Par l'effet de nos transformations les conseillers de préfecture deviennent de vrais magistrats. Une seule garantie leur fait défaut : l'immovibilité. Allons-nous la leur refuser ? Pour notre part, nous ne voyons pas d'inconvénients sérieux à la leur accorder. L'assimilation de nos conseillers avec les magistrats civils sera tout à l'avantage des juges administratifs. Elle sera le couronnement de notre œuvre réformatrice, l'ultime concession faite à l'intérêt des justiciables.

Pour y arriver il importe de dissiper certaines objections déjà anciennes soulevées par les partisans du contrôle du pouvoir exécutif. L'État, disent-ils, doit pouvoir exercer une certaine influence sur les citoyens chargés d'apprécier ses actes. Il doit être libre de les choisir à son gré et de retirer leur siège à ceux qui apporteraient des entraves systématiques au fonctionnement normal de l'administration. M. Esmein appelle l'immovibilité « une réserve légitime au profit du Gouvernement » (1).

De l'avis unanime, répondrons-nous, le juge existe pour dire le droit, pour faire triompher celui des plaideurs en faveur duquel se prononcent les textes et les coutumes.

(1) Esmein : *Éléments de droit constitutionnel*, 1899, page 339 et suivantes.

Qu'il soit civil ou administratif, le Gouvernement n'a pas le droit de peser sur sa sentence. Nous ne poussons pas les choses au point de ne pas reconnaître à l'État un caractère particulier, qui le fait différer des parties ordinairement en cause. Certes il a des besoins qui lui sont propres ; il se trouve engagé dans des procès qui ne présentent que des analogies très lointaines avec les procès ordinaires : nous sommes les premiers à le soutenir. C'est précisément pour cela que nous lui avons donné des juges spéciaux, au courant de sa situation, de ses privilèges munis des connaissances nécessaires pour trancher convenablement les conflits dans lesquels il est intéressé. En ce faisant, nous lui avons reconnu un droit qui lui appartient indubitablement et nous lui avons permis de l'exercer.

Mais en face des droits de l'État se dressent les droits du juge et ceux des justiciables ordinaires. Or comment le juge ne sacrifierait-il pas à l'intérêt général ses convictions intimes, si son avancement ou sa destitution est jeté dans sa balance ! Un pareil système a pour conséquence d'aliéner la liberté d'action du juge, de reléguer au dernier plan l'intérêt particulier, de favoriser l'arbitraire. Notre thèse est intentionnellement pessimiste. Nous n'allons pas jusqu'à soutenir qu'il en soit ainsi, mais nous proclamons qu'un système qui laisse place à de tels soupçons est jugé à l'avance, et qu'un peuple qui se prétend libre se doit à lui-même de le repousser. Seule l'immovibilité réalise ce bienfait.

Au surplus les griefs formulés contre elle semblent plus théoriques que pratiques. Portons au pire le reproche qu'on nous fait de paralyser la marche des services publics. Parmi les juges administratifs recrutés, supposons que plusieurs, par pur parti-pris, profitent de leur fonction pour faire échec à l'autorité, pour nier ouvertement dans leur décisions le bon droit de l'administration. Le pouvoir exécutif sera-t-il impuissant à conjurer le mal et devra-t-il assister désarmé à la faillite de ses droits ? Pas le moins du monde. L'immovibilité a simplement pour but d'assurer l'indépendance du juge, en soumettant sa révocation et son déplacement à des règles de forme et de compétence (1). Le juge ne peut-être dépossédé « de sa fonction, dit M. Garsonnet, pendant le temps qu'elle doit durer, que dans les cas et suivant les formes déterminées par la loi, soit qu'il s'agisse d'une destitution pure et simple ou d'une translation à un siège inférieur ou équivalent dans une autre cour de tribunal » (2). Les magistrats ordinaires peuvent être déférés au Conseil supérieur de la magistrature, dispensateur des sanctions méritées. Il n'est pas dans notre pensée de soustraire à semblable contrôle les magistrats administratifs ; nous le réclamons avec insistance s'il ne fonctionnait pas.

Les partisans de l'immovibilité se basent aussi sur ce fait

(1) Garsonnet : *Traité de procédure civile*, tome I, page 273.

(2) Ducom : *De l'immovibilité de la magistrature*, Bordeaux, 1902,

que, l'inamovibilité une fois concédée aux conseillers de préfecture, aucune différence ne séparerait plus les juges administratifs des juges civils. Ce second argument est facile à détruire. En supprimant toutes les attributions administratives des conseillers, en brisant tous les liens qui les rattachaient à l'administration, nous en avons fait uniquement des juges, et, comme tels, ils ne doivent plus dépendre que de leur conscience. La grande différence entre les tribunaux de l'ordre administratif et ceux de l'ordre judiciaire réside, à notre avis, dans la nature spéciale des contestations qui sont de leur compétence et non dans le plus ou moins de garanties que reçoivent leurs membres.

Du reste les membres de la Cour des Comptes sont inamovibles, alors qu'en sens inverse les juges de paix ne jouissent pas de cette prérogative : l'inamovibilité n'est donc pas le bénéfice exclusif des tribunaux judiciaires (1).

Nous nous heurtons ici à un obstacle particulièrement gênant relativement au Conseil d'État. Malgré leur amovibilité, ses membres ont acquis la considération de tout le monde par les preuves d'indépendance qu'ils ont fournies bien souvent. Ils sont placés trop haut pour risquer d'être entraînés, comme les conseillers de préfecture, par des courants d'opinion. Leur amovibilité ne constituera-t-elle pas une infériorité sur les tribunaux de première instance,

(1) La loi du 30 août 1883 (article 15) énumère les magistrats inamovibles.

et ne convient-il pas, pour ce motif, de les rendre inamovibles eux aussi, quoique cette transformation ne doive leur procurer aucun avantage réel ?

Nous n'avons pas la science nécessaire pour discuter cette question. A chaque instant notre sujet nous met sous les yeux des problèmes dont la solution dépasse le cadre de nos connaissances et les limites que nous avons assignées à votre travail. Qu'il nous soit cependant permis d'indiquer notre opinion, afin de ne pas laisser subsister cet inquiétant point d'interrogation. Nous jugeons indispensable de conférer l'inamovibilité aux juges administratifs régionaux et de l'étendre aux conseillers d'État. Le prestige de ceux-ci ne s'en rehaussera point, mais il serait injuste de ne pas faire bénéficier le supérieur d'une faveur octroyée à l'inférieur.

Peut-être la réforme proposée sera-t-elle estimée un peu hardie, voire même dangereuse. Nous sommes excusés et encouragés par l'exemple de nos devanciers qui ont su, mieux que nous, mettre en relief les gains que la justice administrative pourra retirer de l'introduction de l'inamovibilité dans ses temples. Sans parler du réconfort que nous pourrions trouver chez quelques législations étrangères (1), depuis un certain nombre d'années un mouvement semble se dessiner en France en faveur de l'inamovibilité.

(1) Loi du 30 juillet 1883 en Prusse ; loi du 22 octobre 1873, en Autriche.

Avec M. Michoud (2) nous concluons que cette réforme « nous ferait faire un pas de plus, un pas prudent et mesuré, vers ce bel idéal dont nous devons chercher à nous rapprocher chaque jour davantage, l'État limité par le droit ».

(2) Michoud : page 294. — Berthélemy : page 877.

CONCLUSION

« Nous voulons, disait M. Barthou en 1896, donner plus d'indépendance aux tribunaux administratifs ; une plus grande fixité aux fonctions de leurs membres en élevant leur traitement, de manière à ne pas attribuer à la carrière le caractère transitoire d'une période de début dans l'administration ; dégager les fonctions de conseiller de préfecture de l'élément purement administratif pour consacrer définitivement leur caractère de juges ; enfin simplifier le service sans inconvénient pour le justiciable et en réalisant une économie appréciable. »

Telle est aussi notre ambition, et c'est le but que nous avons poursuivi dans cette courte étude sur une question qui, par la complexité des problèmes qu'elle soulève, par l'ampleur des connaissances juridiques qu'elle suppose, nécessiterait des développements hors de proportion avec notre faible compétence.

Les institutions humaines sont indéfiniment perfectibles. Les mœurs évoluent. Elles doivent, pour être bonnes, évoluer en même temps, afin d'être constamment en harmonie avec elles. Le passé profite à l'avenir. L'ex-

périence nous a montré les vices des Conseils de préfecture : il faut nous appliquer à les en débarrasser.

Le droit administratif n'a que cent ans d'existence ; il est trop jeune pour être complet. Lorsqu'un criterium certain permettra de classer dans deux compartiments distincts les procès administratifs et les procès ordinaires, lorsque nos juges administratifs seront devenus des magistrats véritables, sans autres attributions que leurs attributions juridictionnelles, sans autres guides que leur savoir et leur conscience, un immense progrès sera accompli, quels que soient les moyens dont on ait usé pour y parvenir.

En terminant, qu'on veuille bien autoriser de notre part un excès de franchise. Nous sommes persuadés que la transformation des Conseils de préfecture en tribunaux administratifs régionaux sera réalisée un jour, mais nous croyons ce jour encore lointain, par les motifs que nous avons indiqués dans notre introduction. Il faudrait pour cela un changement complet dans nos mœurs politiques. Nous n'espérons point voir attribuer à chaque tribunal compétence sur un groupe de plusieurs départements, avant que ne soit faite la réforme administrative.

Celle-ci est à l'ordre du jour (1), nous l'avons dit, elle est fort possible, et tôt ou tard elle se fera, ainsi que l'affirme la déclaration ministérielle, lue aux Chambres

(1) Voir exposé des motifs du projet de M. Beauquier tendant à la constitution de vingt-cinq régions. 7 février 1907 et 9 juin 1910. — Roden : *La réforme administrative par la réforme géographique*.

le 9 juin dernier : « Dès maintenant il est possible de superposer à l'organisation départementale une organisation régionale en groupant les départements en raison de l'affinité de leurs intérêts, notamment dans le domaine économique. » Elle sera facilitée par la réforme électorale, qui sans doute sera votée par la présente législature (1) : l'une est la condition de l'autre, « sa préface indispensable », a dit M. Briand, président du Conseil (2). Une organisation régionale étant substituée à l'organisation départementale actuelle, le Conseil de préfecture aura presque inévitablement comme ressort la région entière à laquelle il sera attaché ; et la réforme que nous préconisons s'opérera pour ainsi dire automatiquement.

Jusque là nous demeurons sceptiques. Il semble néanmoins que certaines modifications pourraient parfaitement être apportées dès à présent dans nos juridictions administratives, et que, sans en déposséder le département, il serait possible de les améliorer beaucoup. C'est pourquoi, en attendant la mise en vigueur de notre système, nous souhaitons ardemment voir aboutir le dernier projet de loi

(1) La précédente législature adopta le principe du scrutin de liste avec représentation proportionnelle, le 8 novembre 1909, par 379 voix contre 142.

(2) « Nous voulons parler de la réforme administrative et de la réforme électorale qui en est la préface indispensable. L'objet de la réforme électorale doit être de faire prédominer, par un scrutin élargi, l'intérêt général sur les intérêts locaux dont l'âpreté et l'exclusivisme menacent parfois de le primer... etc... » (Déclaration ministérielle, *Officiel*, 10 juin 1910, Chambre des Députés, pages 2082, 2083).

du Gouvernement, tel qu'il a été modifié par la Commission de l'administration générale (1). Dans ces dispositions principales ce projet est à peu près identique au nôtre, et nous l'acceptons volontiers. Les seules réserves que nous croyons devoir faire portent sur le principe de l'unité de juge ; encore avouons-nous que le danger de cette mesure sera évidemment atténué par la pluralité de juges qui subsiste en appel.

Nettement supérieur au régime actuel, ce régime nouveau autoriserait les justiciables à avoir pleine confiance en leurs juges. N'est-ce pas là un motif assez puissant pour le faire adopter !

(1) M. Rigal, député, secrétaire de la Commission de l'administration générale, rapporteur du dernier projet du Gouvernement, a été assez aimable pour nous faire parvenir son rapport. Cette étude très documentée, sur les Conseils de préfecture, a beaucoup facilité notre tâche en guidant nos recherches et en nous fournissant bon nombre de matériaux utiles. Nous prions M. Rigal d'agréer ici l'hommage de nos sincères remerciements et de notre vive reconnaissance.

Vu :

Le Président de la thèse,

J. LAMEIRE.

Vu :

Le 11 juillet 1910,

Le Doyen,

FLURER.

Permis d'imprimer :

Lyon, le 12 juillet 1910,

Le Recteur de l'Académie,

Président du Conseil de l'Université,

J. JOUBIN.

ANNEXES

Projet de loi de la Commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de la décentralisation.

TITRE I^{er}

ORGANISATION.

Art. 1^{er}. — Il est institué, dans chaque département, au lieu et place du Conseil de préfecture, un tribunal administratif composé d'un conseiller de préfecture, juge unique ; du secrétaire-général, commissaire du Gouvernement, et d'un secrétaire-greffier, choisi par le préfet parmi les employés de la préfecture.

Art. 2. — Le tribunal administratif de la Seine comprend :

Quatre conseillers, dont un conseiller doyen, qui siégeront et jugeront séparément ;

Quatre commissaires du Gouvernement ;

Un secrétaire-greffier en chef et des adjoints au secrétaire-greffier en chef.

Le tribunal administratif du Nord comprend : deux conseillers qui siégeront et jugeront séparément ; deux commissaires du Gouvernement ; un secrétaire-greffier et un secrétaire-greffier adjoint.

Art. 3. — Le Conseil de préfecture du territoire de Belfort est supprimé. La juridiction du tribunal administratif de la Haute-Saône est étendue à ce territoire.

Art. 4. — Les conseillers de préfecture de la classe la moins élevée suppléeront, en cas de vacance d'emploi, d'absence ou d'empêchement, les conseillers de préfecture désignés pour siéger dans les divers départements.

Ces conseillers de préfecture sont au nombre de dix. Ils sont à la disposition du ministre de l'Intérieur qui assigne à chacun d'eux sa résidence dans un chef-lieu de département autre que Paris, en tenant compte du nombre des affaires et de la commodité des communications. Le ministre, sur le vu des demandes des conseillers titulaires ou des préfets, répartit les suppléances nécessaires et au besoin désigne un suppléant pour assurer temporairement une partie du service afin de décharger le titulaire et de hâter l'expédition des affaires.

Des frais de déplacement, déterminés par décret, sont alloués aux conseillers qui se transportent hors de leur résidence sur l'ordre du ministre.

Art. 5. — En cas d'absence ou d'empêchement du secrétaire général de la préfecture, les fonctions de commissaire du Gouvernement près le tribunal administratif sont remplies par un conseiller de préfecture suppléant désigné par le ministre et, à défaut, par un chef de division de la préfecture désigné par le préfet.

Art. 6. — Nul ne peut être nommé conseiller de préfecture suppléant s'il n'est âgé de vingt-cinq ans et pourvu du diplôme de licencié en droit. Les nominations sont faites à la suite d'un concours dont les conditions seront réglées par décret.

Nul ne peut être promu ou nommé conseiller de préfecture titulaire s'il n'est âgé de trente ans et s'il ne compte au moins

deux ans de services comme suppléant ou encore s'il n'est ancien auditeur au Conseil d'État.

Art. 7. — Les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec tout autre emploi public et avec l'exercice d'une profession.

Art. 8. — Les conseillers de préfecture d'une part, les préfets, les sous-préfets et les secrétaires généraux d'autre part, peuvent être appelés de l'un à l'autre emploi ou admis à permuter entre eux ; mais en ce qui concerne les fonctionnaires de l'administration, seulement s'ils remplissent les conditions fixées par l'article 6.

Art. 9. — Il est institué au Ministère de l'Intérieur un Conseil supérieur de la magistrature dont l'avis conforme sera obligatoire dans tous les cas où il y aurait lieu d'appliquer la révocation, la rétrogradation de classe ou la mise en disponibilité d'office d'un conseiller de préfecture, titulaire ou suppléant. Ce Conseil, devant lequel l'intéressé devra être entendu ou avoir été dûment appelé, est ainsi composé :

Président : Un président de section au Conseil d'État.

Membres : Deux conseillers d'État ;

Deux directeurs du Ministère de l'Intérieur ;

Deux conseillers de préfecture élus par leurs collègues.

Secrétaires : Deux auditeurs au Conseil d'État.

Le président est nommé par décret, les deux conseillers d'État sont désignés par le Conseil d'État, les deux conseillers de préfecture sont élus par leurs collègues, et les autres membres sont nommés par le ministre de l'Intérieur.

Les pouvoirs des membres du Conseil supérieur de la magistrature administrative sont renouvelés tous les trois ans.

Art. 10. — Les magistrats des tribunaux administratifs des

départements autres que la Seine sont répartis en trois classes normales dont la dernière est celle des conseillers de préfecture suppléants. Un certain nombre de ces magistrats peuvent être promus à la classe exceptionnelle après vingt ans de services.

Les traitements attachés à ces différentes classes sont ainsi fixés :

3 ^e classe (conseiller de préfecture suppléant) . . .	3.000 ^f »
2 ^e classe (conseiller de préfecture titulaire). . .	5.000 »
1 ^{re} classe (conseiller de préfecture titulaire) . . .	6.000 »
Classe exceptionnelle (conseiller de préfecture titulaire comptant au moins vingt ans de services) . .	8.000 »
L'effectif maximum des magistrats qui pourront être pourvus du traitement attaché à chacune des classes est le suivant :	
Conseillers de préfecture de la 3 ^e classe (suppléants). .	10
Conseillers de préfecture de la 2 ^e classe (titulaires) . .	45
Conseillers de préfecture de la 1 ^{re} classe (titulaires) . .	25
Conseillers de préfecture de la classe exceptionnelle (titulaires).	15
Total.	<u>95</u>

Les traitements des magistrats du tribunal administratif de la Seine sont ainsi fixés :

Conseillers de préfecture la Seine (quatre) :	
Classe unique.	12.000 ^f »
Commissaires du Gouvernement près le Conseil de préfecture de la Seine (quatre) :	
1 ^{re} classe (deux).	9.000 »
2 ^e classe (deux)	7.000 »
Le conseiller doyen reçoit une indemnité de 4,000 francs.	

TITRE II

ATTRIBUTIONS.

Art. 11. — Les tribunaux administratifs statuent sur les comptes qui étaient soumis à la juridiction des Conseils de préfecture, mais ces comptes devront désormais être préalablement vérifiés par le secrétaire général de la préfecture ou le sous-préfet, selon l'arrondissement. Les tribunaux administratifs ont les mêmes attributions que les Conseils de préfecture supprimés, sauf les restrictions ci-après :

1° Dès la promulgation de la présente loi, les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents pour juger les contestations relatives soit aux marchés et entreprises des travaux de l'État, des départements, des communes, des établissements publics et des associations syndicales, soit aux marchés de fournitures passés par l'État, les départements, les communes, les établissements publics et les associations syndicales.

La loi du 22 juillet 1889 sur la procédure devant les Conseils de préfecture, avec les modifications survenues, est applicable devant les tribunaux civils pour les affaires précédemment soumises à la juridiction administrative ;

2°) Toutes les contraventions de grande voirie, actuellement déferées aux Conseils de préfecture, sont dorénavant jugées par les tribunaux correctionnels.

Art. 12. — Les tribunaux administratifs n'ont, en matière non contentieuse, aucune autre attribution que l'examen des demandes d'autorisation de plaider, dans les cas où ces autorisations sont exigées par les lois en vigueur.

Art. 13. — Le conseiller de préfecture que la loi du 21 mars

1905 sur le recrutement de l'armée appelait à siéger dans le conseil de révision y sera remplacé par un sous-préfet désigné par le ministre de l'Intérieur sur la proposition du préfet.

Art. 14. — Les conseillers de préfecture cessent de participer à l'administration active. Toutes les dispositions réglementaires ou autres qui appelaient les conseillers de préfecture à siéger dans divers conseils ou commissions ou à remplir à titre individuel certaines fonctions se trouveront rapportées trois mois après la promulgation de la présente loi.

Art. 15. — Les séances des tribunaux administratifs statuant sur les affaires contentieuses sont publiques.

TITRE III

PROCÉDURE.

Art. 16 et 17.

TITRE IV

DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

Art. 18. — Dans les trois mois qui suivront la promulgation de la présente loi, un règlement fixera les conditions du concours, à la suite duquel des décrets effectueront les nominations nécessaires pour placer, dans chaque chef-lieu de département, en qualité de juge unique, un conseiller de préfecture remplissant les conditions prévues par l'article 6.

Dans le même délai, et toujours après concours, des décrets désigneront les dix conseillers de préfecture suppléants et assigneront à chacun d'eux une résidence qui pourra être modifiée ultérieurement.

Art. 19. — Les conseillers de préfecture en fonctions lors de la promulgation de la présente loi, qui n'auront pas fait l'objet de désignations prévues par les deux paragraphes de l'article précédent et qui ne réuniront pas les conditions nécessaires pour obtenir une pension de retraite, continueront à recevoir le traitement dont ils jouissent, jusqu'à ce qu'ils soient reversés, avec un traitement au moins égal, dans les différentes administrations. Ce reversement se fera dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique et devra être achevé dans un délai de deux ans à partir de la promulgation de la présente loi.

Art. 20. — Le Conseil d'État et les Conseils de préfecture continueront à juger les affaires dont ils sont actuellement saisis et sur lesquelles les tribunaux judiciaires seront seuls, à l'avenir, appelés à statuer.

TITRE V

TEXTES ANTÉRIEURS ABROGÉS.

Art. 21. — Sont abrogées toutes les dispositions des lois et décrets qui ont trait à l'organisation et à la compétence des Conseils de préfecture ainsi qu'à la procédure à suivre devant ces Conseils et qui sont contraires aux dispositions de la présente loi.

Dans tous les textes antérieurs non abrogés, les mots : « le tribunal administratif » devront être substitués aux mots : « le Conseil de préfecture. »

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE RAPIDE DE LA QUESTION

A. — <i>Origine des Conseils de préfecture.</i>	17
I. — Dans l'Antiquité.....	17
II. — Sous l'Ancien Droit	19
III. — De 1789 à l'an VIII	28
B. — <i>Création des Conseils de préfecture en l'an VIII...</i>	33
C. — <i>Modifications postérieures à l'an VIII.....</i>	37

DEUXIÈME PARTIE

SYSTÈMES PROPOSÉS POUR LA RÉFORME DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

CHAPITRE 1 ^{er} . — Le système de la suppression	43
A. — <i>Historique du système de la suppression</i>	43
B. — <i>Exposé du système de la suppression</i>	46
I. — Arguments pour la suppression.....	46
1. — Inconvénients du système actuel	46
A) L'institution des Conseils de préfecture est contraire au principe de séparation des pouvoirs	46
B) Les Conseils de préfecture sont suspects en tant que tribunaux	48

TROISIÈME PARTIE

ESSAI DE RÉFORME DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

A. — <i>Réformes dans les attributions</i>	83
I. — Attributions administratives	83
1. — Autorisation de plaider.....	84
2. — Attributions consultatives	88
3. — Attributions individuelles	89
II. — Attributions contentieuses.....	91
1. — Actes de gestion	93
A) Travaux publics.....	93
B) Domaines nationaux	99
2. — Actes de puissance publique ou actes similaires.	102
III. — Attributions répressives	104
(Conclusion : Le Conseil de préfecture juge de droit commun) .	106
B. — <i>Réformes dans l'organisation</i>	110
I. — Transformation des Conseils de préfecture en Con-	
seils régionaux	110
1. — Réfutation des objections faites au principe des	
tribunaux régionaux	111
2. — Réfutation du principe de l'unité de juge	115
3. — Établissement de Conseils régionaux.....	119
II. — Composition des tribunaux administratifs régio-	
naux	124
1. — Nombre des juges	124
A) Juges titulaires.....	124
B) Juges suppléants	125
2. — Recrutement.	126
3. — Traitement	128
4. — Présidence	130

5. — Ministère public	132
6. — Incompatibilités	133
7. — Inamovibilité	134
CONCLUSION	141

